

사람중심 민생중심 의회다운 의회

# 월간 입법동향

- 2026년 1월호 -



경기도의회  
Gyeonggido Assembly



## □ 국회 및 중앙정부 입법동향

1. [개정] 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법 3
2. [개정] 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 법률 7

## □ 타 시·도 입법동향

1. [제정] 광주광역시 탈플라스틱 전환 촉진 조례 9
2. [제정] 전라남도 기후변화 대응 신상품 육성 지원 조례 12

## □ 국회입법

1. [이슈와 논점] 법·제도의 공백으로 사각지대에 놓인 지역보건의료기관  
- ‘공공 일차의료’ 전담부서 설치와 보건의료원 역할 강화를 위한 법 기반 정비 15
2. [NARS info] 진단명은 있지만 질병코드는 없는 게임이용장애  
- 이분법적 찬반논쟁 벗어나 입법 일원화 필요 21

## □ 국외동향 및 시책

1. [최신외국입법정보] 독일의 건설현장 안전 관련 입법례 24
2. [최신외국정책정보] 대기질 규제를 다시 생각함  
- 미세먼지 기준에 대한 불확실성, 비용, 지역별 대응 통합 - 33

## □ 유권해석 동향

- ◇ 법제처 의견제시 사례 5건 (광역시·도 5건) 40

## □ 경기도의회 주요 입법예고

- ◇ 의원발의 15건(제정조례안 11건, 개정조례안 4건) 62

# 국회 및 중앙정부 입법동향

## 1 [개정] 전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법

[시행 2026. 12. 17.] [법률 제21204호, 2025. 12. 16., 일부개정]

### ◇ 제안이유 및 주요내용 등

#### ○ 제안이유

우선, 현행법은 전통시장의 상업기반시설 현대화사업 추진 과정에서 상인 등의 의견 청취 관련 규정이 마련되어 있지 않고, 안전시설물의 부실시공 시 시정요구에 관한 규정이 미흡하다는 지적이 있음. 이에 전통시장 등의 안전시설물 등을 설치·개량·보수할 때 상인과 상인회 등의 의견을 청취하도록 하고, 관계 법령상 기준에 적합하게 안전 시설물을 설치·개량·보수하도록 하며, 부실시공 등이 확인된 경우 시정을 요구할 수 있도록 하려는 것임.

다음으로, 현행법에 따르면 정부는 전통시장의 화재로 인한 상인 및 상인조직의 손해를 대비하기 위하여 화재공제 제도를 운영할 수 있고, 정부와 지방자치단체는 화재공제 가입률을 높이기 위해 공제료 일부를 지원할 수 있는데, 점포가 밀집한 상점가 및 골목형 상점가에 대해서도 화재공제 제도를 운영할 필요가 있음. 이에 전통시장뿐만 아니라 상점가 및 골목형상점가의 상인 및 상인조직을 위한 화재공제 제도를 운영할 수 있도록 하고 공제료를 지원할 수 있도록 하려는 것임.

다음으로, 지역 주민과 예술가들이 함께 중고품과 예술 작품을 거래하는 지역사회, 문화, 관광 관련 참여형 시장의 활성화가 필요하다는 의견이 증가하고 있으나 현행법상 이에 대한 지원 근거가 부족한 실정임. 이에 상인이 전통시장 등에서 중고품 매매·교환 또는 예술품 전시·판매 등 지역사회, 문화, 관광에 관한 공동사업을 추진하는 경우 정부와 지방자치단체가 비용을 지원하거나 보조할 수 있도록 하려는 것임.

다음으로, 온누리상품권은 전통시장과 소상공인의 매출 증대를 지원하고 지역 경제를 활성화하기 위하여 도입되었으나, 현행법상 규정되지 않은 부정유통 사례가 발생하고 있어 이를 근절하기 위한 대책 마련이 필요한 실정임. 이에 온누리상품권 가맹점 등록·운영에 대한 요건을 보완하고, 개별가맹점이 수취한 온누리상품권을 다른 상인과의 거래에 재사용하는 행위나 가맹점이 아닌 자가 가맹점 업무를 수행하는 행위 등을 금지하고, 온누리상품권 부정유통을 통해 얻은 부당이득에 대한 환수 제도를 도입하며, 온누리상품권 부정유통 행위에 대한 조사를 강화하고, 부정유통 행위 신고에 대한 포상금 지급 근거를 마련하는 등 제도 운용상의 미비점을 보완하고 온누리상품권의 건전한 유통질서를 확립하려는 것임.

마지막으로, 온누리상품권 가맹점에 대한 매출액 기준이 규정되어 있지 않아 대형 슈퍼마켓이나 병원 등까지 혜택을 본다는 문제제기가 있음. 이에 온누리상품권 가맹점 등록 시

매출액 기준을 도입하고, 기준을 초과하는 가맹점의 등록을 말소하도록 하며, 온누리상품권 등록 기준의 적정성을 주기적으로 검토·재설정할 수 있도록 함으로써 취약상권 보호 및 영세소상공인 지원에 집중할 수 있도록 하려는 것임.

## ○ 주요내용

- 가. 정부와 지방자치단체가 전통시장의 비 가리개 및 안전시설물을 설치·개량·보수하는 사업을 지원·보조하는 경우 전통시장 상인 등의 의견을 듣고, 그 의견이 타당하다고 인정되면 사업 계획에 반영되도록 노력하도록 함(안 제20조제6항).
- 나. 정부와 지방자치단체가 안전시설물에 대한 점검을 실시하는 경우 시설자재의 난연등급 이상의 성능 부합 여부 등을 조사할 수 있도록 하고, 점검 결과 부실시공 등이 확인된 경우 사업자에게 시정을 요구할 수 있도록 함(안 제20조의2제2항 및 제3항 신설).
- 다. 정부가 전통시장, 상점가 및 골목형상점가의 화재로 인한 상인 및 상인조직의 손해를 대비하기 위하여 화재공제 제도를 운영할 수 있도록 하고, 화재공제 가입률을 높이기 위하여 예산의 범위에서 공제료의 일부를 지원할 수 있도록 함(안 제24조의2).
- 라. 상인이 전통시장 등에서 중고품 매매·교환 또는 예술품 전시·판매 등 지역사회, 문화, 관광에 관한 공동사업을 추진하는 경우 정부와 지방자치단체가 비용을 지원하거나 보조할 수 있도록 함(안 제26조제5호 신설).
- 마. 온누리상품권 개별가맹점의 조건부 등록 절차를 규정하고, 중소벤처기업부장관이 개별가맹점 및 환전대행가맹점에 대하여 환전한도 및 환전대행한도를 부여할 수 있도록 함(안 제26조의4제6항, 제7항 및 제8항).
- 바. 중소벤처기업부장관이 온누리상품권 가맹점 등록 현황을 중소벤처기업부 인터넷 홈페이지 등에 공개하도록 함(안 제26조의4제11항).
- 사. 개별가맹점이 가맹점으로 등록한 점포 외에서 거래하여 수취한 온누리상품권을 환전하거나 환전대행가맹점에 환전을 요청하는 행위 및 수취한 온누리상품권을 다른 자에게 물품 판매 또는 용역 제공의 대가로 지급하는 행위를 금지하고, 제3자와 공모하여 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 온누리상품권을 보관·판매·회수·환전하는 등 유통·사용하는 행위를 금지함(안 제26조의5제1항).
- 아. 개별가맹점으로 등록하지 않은 자가 온누리상품권을 수취하는 것을 금지함(안 제26조의5제4항 신설).
- 자. 중소벤처기업부장관이 가맹점 등록이 취소된 자에 대하여 최대 5년간 이 법에 따른 지원을 중단할 수 있도록 하고, 최대 5년간 가맹점으로 등록할 수 없도록 함(안 제26조의6제1항 및 제3항).
- 차. 개별가맹점이 가맹점 준수사항을 위반하여 부당이득을 얻은 경우 부당이득금의 3배를 초과하지 않는 범위에서 과징금을 부과할 수 있도록 함(안 제26조의9 신설).

- 카. 온누리상품권 사용자의 상품권 재판매 및 상품권 환전 요구 또는 환전을 금지하고, 등록된 가맹점 외의 상인에게 온누리상품권을 사용함으로써 물품 또는 용역을 제공받는 것을 금지함(안 제26조의11 신설).
- 타. 가맹점으로 등록하지 않고 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 온누리상품권을 보관·판매·회수·환전하는 등 유통·사용하는 행위를 한 자에 대하여 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 함(안 제72조제2항 신설).
- 파. 가맹점으로 등록한 점포 외에서 거래하여 수취한 온누리상품권을 환전하거나 환전대행 가맹점에 환전을 요청한 개별가맹점 및 수취한 온누리상품권을 다른 자에게 물품 판매 또는 용역 제공의 대가로 지급한 개별가맹점에 대하여 2천만원 이하의 과태료를 부과하도록 하고, 개별가맹점으로 등록하지 않고 온누리상품권을 수취한 자 및 판매대행 협약을 체결하지 않고 온누리상품권의 보관·판매·회수·환전 등의 업무를 대행한 자에 대하여 2천만원 이하의 과태료를 부과하도록 함(안 제74조제1항).
- 하. 매출액 또는 온누리상품권 환전금액이 대통령령으로 정하는 금액을 초과하는 경우 가맹점 등록 또는 등록갱신을 거부할 수 있도록 하고, 매출액 또는 온누리상품권 환전금액 기준을 초과한 가맹점의 등록을 말소하도록 하며, 가맹점 등록 말소에 필요한 과세정보 등의 제공을 국세청장에게 요청할 수 있도록 하고, 온누리상품권 가맹점 등록에 관한 적정성을 주기적으로 점검하여 필요한 경우 등록기준을 재설정할 수 있도록 함(안 제26조의4제3항, 제26조의6제4항 및 제5항, 제26조의13)

#### ◇ 도의회 입법 시사점

▶ 위원회 : 경제노동위원회

▶ 조 례 : 경기도 전통시장 및 상점가 육성을 위한 조례

- 이번 「전통시장 및 상점가 육성을 위한 특별법」 개정은 지방자치단체에 새로운 의무를 직접 부과하거나 조례 위임을 대폭 확대하는 유형은 아니나, 안전관리·화재공제·공동사업·온누리상품권 관리 등 기존 제도의 집행 실효성을 강화하는 방향으로 법률을 정비한 점에서 의미가 있음.
- 개정법은 전통시장 시설현대화사업 중 비가리개 및 안전시설물의 설치·개량·보수와 관련하여, 정부 및 지방자치단체가 지원·보조 계획을 수립할 때 상인·상인조직 등 이해관계자의 의견을 청취하고 이를 반영하도록 노력하도록 규정함. 이는 전통시장 안전관리 정책이 시설 중심 접근에서 벗어나 현장 참여와 절차적 정당성을 중시하는 방향으로 보완되었음을 시사함.

- 경기도 조례에도 전통시장 안전관리 지원 규정이 있으나, 안전시설물 설치·개량 과정에서의 의견수렴 절차는 명시되어 있지 않음. 이에 따라 도 차원의 지원계획 수립 또는 사업 선정 단계에서 상인회 등의 의견 청취를 조례상 근거로 명확히 규정할 경우, 개정법 취지를 충실히 반영하고 정책 수용성을 제고할 수 있을 것으로 판단됨.
- 또한 개정법은 전통시장 안전시설물 점검 시 점검 항목을 구체화하고, 부실시공 등이 확인될 경우 시정을 요구할 수 있는 근거를 명시함. 다만 점검·시정 권한 자체는 법률 차원에서 이미 규율되고 있으므로, 경기도 조례에서는 이에 관한 사항을 중복적으로 규정하기보다는 전문기관 점검 지원, 점검역량 강화, 안전기준 준수 컨설팅 등 지원·협력 중심의 역할을 보완하는 방식이 적절할 것임
- 화재공제 제도의 적용 대상이 전통시장뿐만 아니라 상점가 및 골목형 상점가까지 확대된 점도 중요한 시사점을 가짐. 경기도 조례는 정책 대상에 상점가·골목형상점가를 포함하고 있으나, 화재공제 가입 보조 관련 조문은 전통시장 중심의 표현을 사용하고 있어, 상위법 개정 취지에 맞춰 지원 대상 및 범위에 관한 문구를 명확히 정비할 필요가 있음.
- 개정법은 전통시장 등의 공동사업 유형에 중고품 매매·교환, 예술품 전시·판매 등 지역사회·문화·관광과 연계된 참여형 사업을 명시적으로 추가함. 이는 전통시장 정책을 지역 문화와 주민 참여를 결합한 방향으로 확장하려는 입법 취지로 볼 수 있음.
- 경기도 조례는 이미 상권 활성화 및 특성화사업을 폭넓게 규정하고 있으나, 이번 법률 개정안과 같이 법령에서 특정 공동사업 유형을 직접 열거한 경우 이를 조례상 지원사업 유형에 반영함으로써 예산 편성 및 공모사업 설계의 근거를 보다 명확히 할 수 있는 부분으로, 이는 조례 개정 부담이 크지 않으면서도 정책 메시지를 강화할 수 있는 지점으로 판단됨.
- 한편 은누리상품권과 관련해서는 개정법이 가맹점 등록·운영 요건, 부정유통 금지행위, 조사·환수·과징금 및 신고·포상 제도 등 중앙정부 주도의 관리·제재 체계를 강화하고 있음. 이 영역은 법령에서 집행 주체와 수단이 구체적으로 설계되어 있어, 경기도 조례에서 별도의 제재 규정을 두는 것은 중복 또는 저촉 우려가 있으므로, 제재보다는 부정유통 예방을 위한 교육·홍보, 시군·상인조직과의 협력, 중앙정부 정책과의 연계 지원에 초점을 두는 것이 바람직할 것으로 보임.
- 종합적으로 볼 때, 이번 법률 개정의 경우 화재공제, 참여형 공동사업 조항 등과 관련하여 현행 조례 일부 조항의 조정만으로도 법 개정 효과를 경기도 차원에서 충실히 구현할 수 있는 부분이므로, 조례 내용의 보완을 통한 집행 실효성 강화 방안을 고려해 볼 수 있을 것임.

## ◇ 제안이유 및 주요내용

지방자치단체 수행 사무에 관한 규범을 지방자치단체가 자기 책임하에 자율적으로 정할 수 있도록 자치입법권을 확대하기 위하여 지방자치단체가 설치·운영하는 자살예방센터에서 수행하는 업무를 해당 지방자치단체의 장도 정할 수 있도록 하려는 것임.

## ◇ 도의회 입법 시사점

▶ 위원회 : 보건복지위원회

▶ 조 례 : 경기도 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례

- 이번 일부개정법은 자살예방센터에서 수행하는 업무 범위와 관련하여 기존에 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 업무로 한정되어 있던 사항을 보완하여, 해당 지방자치단체의 장이 필요하다고 인정하는 업무까지 포함할 수 있도록 근거를 확대한 것이 핵심임. 이는 자살예방센터 운영과 관련한 사무를 보다 지역 여건에 맞게 자율적으로 설계할 수 있도록 하려는 취지로, 지방자치단체의 정책 재량을 넓히는 성격의 개정으로 평가됨.
- 개정 전 법률에서도 시·도지사 및 시장·군수·구청장이 자살예방센터를 설치·운영할 수 있도록 규정하고 있었으나, 센터의 수행 업무는 법률에서 열거된 사항과 보건복지부장관이 필요하다고 인정하는 업무로 구성되어 있어, 지방자치단체가 독자적으로 신규 업무를 발굴·추가하는 데에는 제도적 한계가 있었음. 이번 개정은 이러한 구조를 완화하여, 센터 업무의 범위를 지역 차원에서 탄력적으로 설정할 수 있도록 한 점에 의의가 있음.
- 현행 「경기도 자살예방 및 생명존중문화 조성을 위한 조례」를 보면, 자살예방센터의 업무로 “그 밖에 자살예방과 생명존중을 위하여 도지사가 인정하는 업무”를 이미 규정하고 있어, 결과적으로는 이번 법률 개정 취지와 충돌되거나 불일치하는 부분은 크지 않음. 즉, 경기도 조례는 센터 업무 범위를 비교적 포괄적으로 규정하고 있어, 법률 개정에 따라 즉각적인 개정이 불가피한 상황은 아님.
- 다만 이번 개정은 단순한 문언 정비를 넘어, 자살예방센터를 지역 맞춤형 정책 실행의 거점으로 활용하겠다는 입법적 메시지를 담고 있다는 점에서, 조례 차원에서도 센터의 역할과 기능을 보다 적극적으로 구체화할 여지가 있음. 예컨대 지역 특성에 따른 고위험군 대응, 특정 계층 대상 예방사업, 시군 간 연계사업 등 도 차원의 전략적 사업을 센터 업무로 규정하는 방안을 고려해 볼 수 있을 것임.
- 또한 개정 취지에 비추어 볼 때, 자살예방센터가 수행할 수 있는 업무의 범위를 단순히 포괄 규정에 맡기기보다는, 도 차원에서 중점적으로 추진할 정책 분야를 조례 또는 시행

계획을 통해 구조화하는 방식도 검토할 수 있음. 이는 법률이 허용한 자율성을 실제 정책으로 연결하는 장치로 기능할 수 있음.

- 이번 개정은 자살예방센터 운영에 관한 지방자치단체의 권한을 확대하는 내용이지만, 동시에 센터 업무 확대에 따른 행정적·재정적 부담이 동반될 수 있음. 따라서 조례 개정 시에는 새로운 업무의 범위 설정과 함께, 기존 정신건강복지센터, 시·군 자살예방사업과의 역할 분담, 중복 사업 방지에 대한 고려가 병행될 필요가 있음.
- 종합적으로 볼 때, 이번 법률 개정은 자살예방센터를 중심으로 한 지역 맞춤형 예방 정책을 보다 적극적으로 설계할 수 있는 제도적 여지를 확대한 개정으로 평가되며, 이에 따라 현행 조례의 기본적인 틀을 유지하되, 센터의 기능과 역할을 정책적으로 확장·보완하는 방향의 부분적 조정 또는 시행계획 단계에서의 적극적 활용을 검토하는 것이 현실적인 대응 방안으로 판단됨.

# 타 시·도 입법동향

## 1 [제정] 광주광역시 탈플라스틱 전환 촉진 조례

[시행 2025. 12. 10.] [광주광역시조례 제6659호, 2025. 12. 10., 제정]

◇ 소관위원회 : 도시환경위원회

◇ 제정이유

- 플라스틱의 과도한 사용으로 인한 환경오염과 자원낭비를 줄이고, 플라스틱 대신 친환경 대체재를 사용함으로써 탈플라스틱 전환을 촉진하는 등 지속가능한 순환경제사회 조성에 기여하고자 함

◇ 주요내용

- 가. 탈플라스틱 전환, 친환경 대체재 등 조례 용어를 정의함(안 제2조)
- 나. 탈플라스틱 전환 촉진을 위한 시장과 시민의 책무를 규정함(안 제3조, 제4조)
- 다. 플라스틱의 합리적 사용에 관한 사회적 합의에 대해 정함(안 제5조)
- 라. 탈플라스틱 전환 촉진을 위한 기본계획을 5년마다 수립하고 시행하도록 함(안 제7조)
- 마. 탈플라스틱 전환 촉진을 위한 실태조사 및 지원사업을 추진할 수 있도록 함(안 제8조, 제9조)

◇ 도의회 입법 시사점

- 광주광역시 「탈플라스틱 전환 촉진 조례」는 플라스틱 과다 사용으로 인한 환경오염과 자원 낭비 문제에 대응하기 위하여, ‘탈플라스틱 전환’과 친환경 대체재의 개념을 정의하고, 시장과 시민의 책무를 함께 규정한 뒤, 계획 수립·실태조사·교육·홍보·지원사업·협력체계 등을 포괄하는 생활 실천 중심의 정책 구조를 갖추고 있음. 이는 기존의 폐기물 관리나 재활용 중심 정책에서 나아가, 플라스틱 사용 자체를 줄이고 대체를 촉진하는 방향으로 정책 범위를 확장하려는 시도로서, 지방자치단체 차원의 적극적 환경정책 모델로 평가할 수 있음.
- 광주광역시의회 심사보고서 역시, 기존 제도가 주로 폐기물 처리·재활용 단계에 집중되어 있어 생활 속 플라스틱 감축과 시민 참여를 유도하는 데 한계가 있었음을 지적하면서, 본 조례가 자원순환 정책을 ‘처리 중심’에서 ‘전환·감축 중심’으로 보완하는 제도적 장치

라는 점을 강조하고 있음. 특히 상위법상 지방자치단체의 책무와의 연계, 관계기관 협력, 시민 인식 개선을 통한 실천 확산이 중요하다는 점을 주요 검토 의견으로 제시하고 있음.

- 한편, 경기도는 「미세플라스틱 저감 지원 조례」를 통해 미세플라스틱이라는 특정 환경 위해 요인의 발생 억제와 저감을 중심으로 계획 수립, 실태조사, 기술·시설 지원 등을 규정하고 있음. 이는 정수·하수 처리 등 환경기초시설과 연계된 기술적·관리적 접근에 강점이 있는 조례로서, 광주광역시 조례가 지향하는 ‘탈플라스틱 전환’과는 정책 대상과 접근 방식에서 분명한 차이를 보임. 즉, 경기도 조례는 특정 위해물질 저감에 초점을 두는 반면, 광주 조례는 생산·소비·생활 전반의 구조적 전환을 목표로 하고 있음.
- 이러한 차이를 전제로 할 때, 경기도에서 탈플라스틱 또는 플라스틱 감축 정책을 제도화 하는 방식은 여러 입법 방법론이 가능하며, 각 방식은 장단점을 함께 고려할 필요가 있음. 현행 미세플라스틱 저감 조례를 유지한 채 별도의 탈플라스틱 전환 성격 조례를 제정하는 경우, 정책 메시지와 목표가 가장 명확해지는 장점이 있으나, 계획·교육·협력체계 등 공통 요소의 중복 가능성과 행정·재정 운영 부담이 증가할 우려가 있음. 반대로 현행 조례를 개정하여 정책 범위를 확장하는 방식은 조례 체계를 단순화할 수 있으나, 미세플라스틱이라는 특정 위해요인 중심으로 설계된 조례의 성격이 희석되고, 전환 촉진이라는 정책 상징성이 약화될 가능성이 있음.
- 한편, 플라스틱 감축 정책을 「경기도 순환경제사회 전환 촉진 조례」 체계로 편입하는 방안도 검토 대상이 될 수 있으나, 해당 조례가 특정 자원이나 폐기물 유형에 관한 직접적인 규정을 두지 않고 자원 전반에 적용되는 보편적 원칙과 체계를 중심으로 구성되어 있다는 점을 고려할 필요가 있음. 이러한 구조 속에서 플라스틱 감축을 조례 본문에서 직접적·독자적으로 규정할 경우, 조례 전체의 균형이 특정 자원 유형으로 과도하게 기울어 보일 수 있고, 다른 자원 분야와의 형평성 문제도 제기될 수 있음.
- 다만 이러한 한계는 플라스틱을 순환경제 조례의 독립적 규율 대상으로 전면화하기보다는, 시행계획이나 세부 추진과제 단계에서 우선 관리가 필요한 대표적 자원 중 하나로 지정 하는 방식 등을 통해 일정 부분 완화할 수 있음. 이 경우 조례 본문은 자원 전반에 대한 기본 원칙과 체계를 유지하면서도, 정책적으로는 플라스틱 감축을 중점 과제로 다룰 수 있어 조례의 균형성과 정책 효과를 함께 고려한 설계가 가능함.
- 그럼에도 불구하고 광주광역시 사례에서 보듯 ‘탈플라스틱 전환’은 단순한 자원순환의 하위 과제라기보다는, 생활양식과 소비 행태의 변화를 유도하는 정책적 메시지가 강한 영역이

라는 점에서, 순환경제 조례 체계에 완전히 흡수될 경우 정책의 가시성과 상징성이 약화될 우려도 존재함. 특히 경기도는 이미 미세플라스틱 저감이라는 특정 분야 조례를 운영하고 있어, 플라스틱 정책 전반을 순환경제 조례에만 의존할 경우 조례 간 역할 구분이 불명확해질 가능성도 있음.

- 종합하면, 경기도의 입법 방향은 ‘조례 수를 늘릴 것인가’의 문제라기보다, 플라스틱 문제들도 차원에서 어떤 정책 위상으로 다룰 것인가에 대한 판단의 문제로 볼 수 있음. 현행 미세플라스틱 저감 조례의 기능과 전문성을 유지하면서, 탈플라스틱 전환이라는 정책 목표를 보다 분명히 제시할 필요가 있다면, 별도의 규범 틀을 마련하되 기존 조례·계획과의 연계를 통해 중복을 최소화하는 방식이 하나의 현실적인 대안이 될 수 있음. 반대로 자원 전반을 아우르는 순환경제 체계 속에서 관리하고자 한다면, 순환경제 조례의 기본 구조와 균형을 해치지 않는 범위 내에서 단계적·보완적으로 반영하는 접근이 요구됨.

## 2 [제정] 전라남도 기후변화 대응 신제품 육성 지원 조례

[시행 2025. 12. 18.] [전라남도조례 제6451호, 2025. 12. 18., 제정]

### ◇ 소관위원회 : 농정해양위원회

### ◇ 제정이유

- 기후변화에 대응하여 전라남도의 농축산물 신제품 육성과 보급을 체계적으로 지원함으로써 농업·농촌 발전에 기여하고자 함

### ◇ 주요내용

- 가. 목적과 정의에 관한 사항(안 제1조·제2조)
- 나. 신제품 적용 범위에 관한 사항(안 제4조)
- 다. 기본계획 수립과 추진사업에 관한 사항(안 제5조·제6조)

### ◇ 도의회 입법 시사점

- 전라남도 「기후변화 대응 신제품 육성 지원 조례」는 기후변화에 대응한 신제품 육성을 통해 농가 소득 증대에 기여하려는 목적을 두고(제1조), ‘신제품’ 등 핵심 용어는 별도의 자체 정의를 두기보다 「종자산업법」·「식물신제품 보호법」·「축산법」의 정의 규정에 연동하는 방식으로 적합성을 확보하고 있음(제2조). 또한 도지사에게 신제품 육성 시책 추진 책무를 부여하고(제3조), 적용 대상을 종자번식·영양체번식 작물, 사육 가능한 가축, 버섯 종균·포자로 폭넓게 설정하되, “민간기업이 경쟁 우위를 차지하는 신제품”은 적용에서 제외하도록 하여 공공부문 지원의 범위를 일정 부분 한정하는 구조를 취하고 있음(제4조).
- 조례의 정책수단은 ‘계획-사업-역량-피해(부담)-거버넌스’로 비교적 간명하게 구성되어 있음. 기본계획은 5년마다 수립·시행하도록 하면서도, 이미 존재하는 「전라남도 농촌진흥사업 조례」상 기본계획에 포함하여 수립할 수 있도록 하여 계획의 중복을 줄일 수 있는 장치를 두었고(제5조제1항), 기본계획에 목표·과제·추진사업·교육·협력체계 등을 포함하도록 규정함(제5조제2항). 추진사업은 R&D 및 보급, 지역특화 육종 연구단지 및 공동연구, 생산기관 시설·장비 현대화, 위탁생산 농가 기반시설 지원 등 “현장 집행 가능한 항목” 중심으로 열거하고(제6조), 공무원 역량 강화(제7조)와 농가 부담 경감(제8조)을 별도 조항으로 두어 정책 추진 과정에서의 집행력·수용성을 함께 고려한 것으로 보임.

- 전라남도의회 심사보고서는 폭염·극한강우 등 기상이변 상시화로 작물 생육·병해충·품질·생산량, 축산 폐사·생산성 저하 등 농업 전반의 피해가 심화되는 상황에서 “품종 단계에서 기후적응력을 확보하는 정책”의 필요성을 강조하고, 조례 제정을 통해 농업인의 경영안정과 농업의 지속가능성 제고, 중장기적 기후적응력 및 ‘품종주권’ 강화에 기여한다는 점을 강조하고 있음.
- 한편 경기도 「종자생산 및 지원에 관한 조례」는 도의 종자산업 발전 및 종자생산 안정이라는 목적 아래(제1조), ‘보급종’ 생산·보급 체계(보급종 재배지 선정·운영, 종자 정선시설·보관·정선 등)와 생산농가 지원(기자재·시설, 보상금, 약제지원 등)에 초점을 둔 구조임. 즉, 경기도 조례는 “보급종 생산·공급 체계의 운영”에 강점이 있고, 전남 조례는 “기후변화 대응을 위한 신품종의 육성·R&D·보급”을 별도 정책영역으로 전면화한 점에서 규범을 통해 추진하고자 하는 정책적 방향 및 범위에서 차이가 있음.
- 위 비교를 전제로 경기도 입법 시사점은, 첫째 ‘기후변화 대응 신품종’이 기존 보급종 생산·공급 중심 조례만으로는 정책 목표가 충분히 드러나지 않을 수 있으므로, 현행 조례의 개정(목적·사업범위 확장) 또는 별도 조례 제정 중 어느 방식이 경기도 정책 의사(기후적응형 품종 육성의 위상)를 가장 명확히 드러내는지 판단할 필요가 있음. 특히 전남처럼 계획·R&D·공동연구·시설현대화·위탁생산 기반까지 포함하려면, 경기도 조례의 현행 체계(보급종 운영·정선·재배지 중심)에 단순 추가하는 방식은 조문 밀도가 급격히 높아질 수 있으므로 기후적응형 신품종 육성을 별도의 축으로 분리할지(또는 장 단위로 독립시킬지) 설계가 중요함.
- 둘째, 전남은 적용범위를 작물뿐 아니라 가축·버섯까지 포함해 ‘농업 전반’으로 넓혔는데(제4조), 경기도가 동일한 접근방식을 취하는 것이 적절한지의 여부는 소관 부서·현장체계(농업기술원, 축산, 산림·임업, 버섯 등)와 기존 조례·사업 분장에 따라 달라질 수 있음. 다만 최소한 기후변화에 취약한 주요 품목군을 정책적으로 다루고자 한다면, 전남의 입법사례와 같이 상위법 정의를 준용(제2조)하되, 경기도 실정에 맞게 적용대상 범위를 명시하거나(품목군 열거), 계획·사업 단계에서 우선순위를 정하는 방식이 집행상 유리할 수 있음.
- 셋째, 전남 조례의 ‘민간기업 경쟁우위 품종 제외’(제4조 단서)는 공공지원을 “공공성·필요성 중심”으로 한정하는 장점이 있지만, 경기도에 그대로 도입할 경우 현장에서 지원대상 판단이 모호해질 소지도 있음(무엇을 기준으로 경쟁우위를 판단하는지, 어느 단계에서 제외하는지 등). 따라서 경기도가 유사한 제한을 두려면, 본문에서 추상적 기준을 직접 선언하기보다는 지원사업 공모·선정기준(지침)에서 구체화하거나, 조례상으로는 ‘시장 왜곡 방지’ 정도의

원칙을 두고 세부는 시행규칙·지침으로 위임하는 방식이 보다 안정적일 수 있음.

- 넷째, 계획 규정의 경우 전남과 같이 관련 기존 계획에 포함하여 수립 가능하도록 하는 방식을 취하고자 한다면(제5조제1항 후단), 경기도에서도 유사하게 농정·농촌진흥·기술원 계획 등과 연계하여 중복을 줄이는 장치로 활용할 수 있음. 다만 계획 수립이 실제로 형식화되지 않도록, 계획에 담아야 할 핵심 요소는 최소한으로 제시하되(목표·핵심과제·보급전략·협력체계 정도), 세부 항목은 과도하게 나열하지 않는 구성이 적절할 것으로 보임.
- 마지막으로 전남 조례가 공무원 역량 강화(제7조)와 농가 부담 경감(제8조)을 별도로 둔 점은, 기후적응형 품종 정책이 R&D만으로는 완결되지 않고 “현장 확산·전환 과정의 비용과 위험”을 관리해야 한다는 문제의식을 반영한 것으로 보임. 경기도에서도 신품종 보급·전환 과정에서 농가에 예상치 못한 손실이나 부담이 발생할 수 있다는 점을 고려하면, 현행 종자생산 지원 체계(보상금 등)와의 관계를 정리하면서, 최소한의 원칙 수준에서 부담 경감·현장지원 근거를 두는 방안을 검토할 필요가 있음.

# 국회입법 이슈와 논점

## ◇ 법·제도의 공백으로 사각지대에 놓인 지역보건의료기관 ◇

국회입법조사처 이슈와논점 제2430호 (2025. 11. 20.)

필수의료 공백과 부실한 의료 인프라는 지방소멸의 원인이자 결과로 작용한다. 이러한 상황에서 지역보건의료기관은 취약지역의 '최후의 보루'로 주민 건강을 지탱하고 있으나, 법·제도의 공백으로 체계적 관리와 지원을 받지 못하고 있다. 현재 보건복지부에는 보건소, 공공의료, 지역의료를 담당하는 부서가 각각 분리되어 있어, 보건지소·보건진료소를 전담하며 운영지침과 평가체계를 마련하고, 기능 개편을 체계적으로 논의·조정하는 기능을 수행하지 못하고 있다. 무너진 지역의료의 회복을 위해서는 보건지소·보건진료소의 일관된 전달체계와 효율적 운영방안을 마련하고, 일차 공공의료기관으로서 보건의료원의 역할을 강화하는 등 지역보건의료체계의 법·제도 준비가 시급하다.

### I. 지방소멸과 지역의료 붕괴의 악순환

우리 사회가 직면하고 있는 지방소멸은 인구 감소의 문제를 넘어 삶의 질과 건강 격차로 이어지는 불평등을 야기할 수 있다. 또한 지역사회의 산업 위축과 교육 및 의료서비스의 부실화는 지역 간 불균형과 지역의 쇠퇴를 가속화한다. 지방소멸의 위기 속에서 「인구감소 지역 지원 특별법」 제정을 포함하여 입법적, 행정 및 정책적, 재정적 차원에서 지방소멸에 대응하고 있으나<sup>1)</sup>, 지방의 인구감소는 여전히 진행 중이다. 전국 228개 시·군·구 기준 2002년 4곳이었던 소멸위험지역<sup>2)</sup>은 2024년 130곳까지 증가하여 57.0%에 이르렀으며, 시·도 수준에서는 부산이 광역시 최초로 소멸위험단계에 진입했다는 결과가 발표되기도 하였다.<sup>3)</sup>

필수의료를 포함한 의료 공백과 부실한 의료 인프라는 지방소멸의 원인이자 결과로 작용한다. 지역의 미충족 의료와 부실한 건강관리서비스는 지방의 인구 유출 및 고령화를 촉진하고, 인구감소는 지역의료의 수요 감소로 연결되어 민간의료기관의 폐업으로 이어지는 악순환이 되는 것이다.<sup>4)</sup> 인구감소에 따른 농촌 면(面) 지역의 생활서비스 임계인구를 측정하는 연구에 따르면 면 지역의 인구가 3,000명 이하로 줄어들면 병원, 치과의원, 한의원, 의원, 약국 등 보건의료서비스 시설이 폐업하기 시작하면서 해당 지역의 보건의료 시스템에 문제가

1) 구주영, 「정부의 지방소멸 대응과 정책 효과성 영향요인 분석 - 중앙 및 지방 공무원간 인식 비교를 중심으로-」, 『한국지방자치학회』 37권 1호, 2025.

2) 소멸위험지역은 소멸위험지수(20~39세 여성 인구수를 65세 이상 인구수로 나눈 값)을 통해 측정되며, 소멸위험지수 값이 0.5 미만이면 소멸위험진입단계, 0.2 미만이면 소멸위험단계로 구분됨.

3) 이상호, 「지방소멸 2024: 광역대도시로 확산하는 소멸위험」, 『한국고용정보원』, 2024.6.

4) 김동진, 「지방소멸 위기에 대응한 건강관리서비스 개선 방안 연구」, 『한국보건사회연구원』, 2024.12.

발생하기 시작한다.<sup>5)</sup> 특히 우리나라는 민간 부문에 의료시설의 공급을 의존하고 있어 의료 수요가 적은 지역의 의료자원 확충은 어려울 수밖에 없다.

이같이 의료자원 확보가 어려운 지역에서 주민의 건강을 담당하는 기관이 바로 지역보건 의료기관이다. 이 글에서는 지역보건의료기관의 법·제도에 있어 한계점을 살펴보고 지역 보건의료기관의 활성화를 위한 입법·정책 과제를 제시하고자 한다.

## II. 지역보건의료기관의 설치근거 및 현황

정책·제도적으로 ‘지역보건의료기관’은 ‘지역주민의 건강을 증진하고 질병을 예방하기 위해 설립된 공공의료기관’으로 보건소(보건의료원 형태의 보건소를 포함), 보건지소와 보건진료소, 건강생활지원센터를 모두 포함하지만,<sup>6)</sup> 법적으로는 포함 근거와 설치·운영의 주체 등에 차이가 있다.

보건소는 「지역보건법」제10조(보건소의설치)에 따라 지역주민의 건강을 증진하고 예방·관리 하기 위하여 시·군·구에 1개소의 보건소를 설치하며, 시·군·구의 인구가 30만 명을 초과하는 등 지역주민의 보건의료를 위하여 특별히 필요하다 인정되는 경우에는 대통령령이 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 보건소를 추가 설치할 수 있다. 보건의료원은 동법 제12조에 근거하여 보건소 중 「의료법」에 따른 병원의 요건을 갖춘 보건소를 칭한다. 2024년 기준으로 전국에는 261개의 보건소(이중 보건의료원은 16개소)가 설치·운영되고 있다.

보건지소, 건강생활지원센터 역시 「지역보건법」에 근거하며, 대통령령으로 정하는 기준에 따라 지방자치단체의 조례로 설치할 수 있다. ‘보건소의 지소’인 보건지소는 보건소의 업무 수행을 위하여 필요하다고 인정하는 경우 읍·면마다 설치할 수 있으며, 건강생활지원센터는 보건소의 업무 중 특별히 지역주민의 만성질환 예방 및 건강한 생활습관 형성을 지원하는 기관으로서 읍·면·동마다 설치할 수 있다.

보건진료소는 별도의 법률인 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법(이하 ‘농어촌의료법’)」을 근거로 한다.<sup>7)</sup> 「농어촌의료법」은 “농어촌 등 보건의료 취약지역의 주민 등에게 보건의료를 효율적으로 제공함으로써 국민이 고르게 의료혜택을 받게 하고 국민의 보건을 향상시키는 데에 이바지함”을 목적으로 한다. 보건진료소는 의료취약지(의사가 배치되어 있지 아니하고, 계속하여 의사를 배치하기 어려울 것으로 예상되는 지역)에서 보건진료 전담공무원<sup>8)</sup>으로

5) 한이철 등, 「인구감소 농촌 지역의 기초생활서비스 확충 방안」, 『한국농촌경제연구원』, 2022.10.

6) 한국건강증진개발원, 『2024 지역보건의료기관 시설 현황집』, 2024.

7) 단, 「지역보건법」제5조(자료 또는 정보의 처리 및 이용 등), 제28조(개인정보의 누설금지)에서는 ‘지역보건의료기관’에 보건진료소를 포함하고 있음.

하여금 의료행위를 하기 위하여 시장·군수가 설치·운영하는 보건의료시설이다.

**[표 1] 지역보건의료기관의 설치 근거 및 현황(2024년)**

구분	설치근거	설치 기준	설치 현황
보건소	「지역보건법」 제10조 「동법 시행령」 제8조 *보건의료원은 보건소 중 「의료법」에 따른 병원 요건을 갖춘 보건소	시·군·구별 1개소 (필요할 경우 시장·군수·구청장은 추가 설치)	261개소 (이중 보건의료원 16개소)
보건지소	「지역보건법」 제13조 「동법 시행령」 제10조	읍·면별 1개소 (필요할 경우 시장·군수·구청장은 추가 및 통합 설치·운영) (보건소 설치·읍·면 제외)	1,337개소
건강생활 지원센터	「지역보건법」 제14조 「동법 시행령」 제11조	읍·면·동별 1개소 (보건소 설치·읍·면·동 제외)	121개소
보건 진료소	「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」 제15조 「동법 시행규칙」 제17조	동·리 단위의 오·벽지에 설치	1,895개소

자료 : 김동진, 「지방소멸 위기에 대응한 건강관리서비스 개선 방안 연구」, 『한국 보건사회연구원』, 2024.12. / 보건복지부, “전국 지역보건의료기관 현황”(최종 검색일:2025.10.30.), <<http://www.mohw.go.kr/menu.es?mid=a10706010400>>

### Ⅲ. 지역보건의료기관 관리 및 자원 공백

#### 1. 공공일차의료 전담부서의 부재

현재 보건복지부 내 지역의료혁신과에서 일차의료 시범사업 등을 지원하고 있으나, 보건지소와 보건진료소 등 농어촌의 공공 일차의료를 전담하는 부서는 없으며, 형식상 「지역보건법」과 「농어촌의료법」을 소관하는 건강정책과에서 지역보건의료기관을 담당하고 있다. 건강증진사업을 수행하는 보건소와 보건지소 등에는 건강증진사업에 대한 시설비·장비비를 지원하며 한국건강증진개발원 등을 통하여 기술지원을 하고 있으나, 건강증진사업을 수행하지 않는 보건진료소에 대해서는 별도의 재정지원이 없다. 특히 「농어촌의료법」에 따라 설치·운영되고 있는 보건진료소는 「지역보건법」상 지역보건의료기관에 포함되지 않아 제도적 불명확성이 지속되고 있다.<sup>9)</sup> 그렇다 보니 보건지소와 보건진료소 운영에 관한 지침이 없는

8) ‘보건진료 전담공무원’은 「농어촌의료법」에 근거하여 간호사·조산사 면허를 가진 사람으로서 보건복지부장관이 실시하는 24주 이상의 직무교육을 받은 사람임. ‘보건진료 전담공무원’은 동법에 따라 「의료법」제27조(무면허 의료행위 금지)에도 불구하고 근무지역으로 지정받은 의료취약지에서 대통령령으로 정하는 경미한 의료행위로 할 수 있도록 하고 있음.

9) 김진환, 「지역 건강의 거점, 보건진료소의 역할 재정립과 기능 강화」, 사회권 보장 불평등 완화 위원회 토론회(2025.9.9.) 토론문, 2025.

것은 물론이고, 평가조차 이루어지고 있지 않다.<sup>10)</sup> 보건지소·보건진료소를 둘러싼 기능 개편에 관한 논의 또한 답보상태이다.

보건지소와 건강생활지원센터는 「지역보건법」에 따라 지방자치단체가 설치하며, 동법 제 15조에서 지역보건의료기관의 조직은 대통령령으로 정하는 사항 외에는 「지역자치법」을 따르도록 하고 있다. 즉, 보건지소와 건강생활지원센터의 인력 배치와 운영의 책임은 지방자치단체에 있지만 광역자치단체는 지역보건의료 사업 수행체계 내에서 사실상 중앙정부 예산 전달 통로 이상의 역할을 하지 못하고 있으며, 기초자치단체 역시 인력·예산 부족 등으로 제대로 된 지역사업 추진이 어려운 실정이다.<sup>11)</sup>

보건의료원을 위한 지원이나 평가체계가 없는 것 또한 전담부서 부재의 문제로 볼 수 있다. 보건의료원은 「지역보건법」에 근거하여 「의료법」에 따른 병원의 요건을 갖춘 보건소이다. 의사 인력은 평균 9.7명, 진료과목은 평균 6.7개로 전국 보건의료원 중 9개소가 30병상 이하의 입원실을 운영 중인 작은 규모의 진료기능 인프라를 갖추고 있다.<sup>12)</sup> 의료취약지에서 보건의료원은 병원 기능을 갖춘 지역 보건의료기관으로 ‘최후의 보루’지만, 병원으로서 역할을 수행하기에는 여러 구조적 제약이 존재한다. 특히 보건소의 기능에 해당하는 건강증진사업에 대해서는 보건복지부의 「지역보건의료계획 수립 지침」, 「지역사회 통합건강증진사업 지침」 등이 있지만 병원 기능과 관련해서는 법적 규정이 불분명하다. 중앙정부의 평가와 지도체계 뿐 아니라 광역자치단체 또한 보건의료원을 위한 지원이나 평가체계를 가지지 않고 있다.<sup>13)</sup>

## 2. 급감하는 공중보건의사와 인력 대책 부족

공중보건의사는 「농어촌의료법」에 근거하여 ‘공중보건업무에 종사하게 하기 위하여 「병역법」에 따라 공중보건의사로 편입된 의사·치과의사 또는 한의사로서 보건복지부장관으로부터 공중보건업무에 종사할 것을 명령받은 사람’을 말한다. 공중보건의 대부분이 보건(지)소에 배치되어 있으며<sup>14)</sup> 지역보건의료기관은 공중보건의사에 의존하고 있는 실정이다.<sup>15)</sup> 그러나 처우

10) 박건희, 「16개 보건의료원 의료 서비스 제공 현황과 과제」, 한지원의원실·지역보건의료기관협의회 주최 토론회(2024.11.20.) 발제문, 2024.

11) 나백주, 「필수의료 강화를 위한 지방분권, 실현방안」, 국회입법조사처 정책토론회(2025.9.22.) 발제문, 2025.

12) 김명희 등, 『평창군 공공의료체계 개선방안 연구』, 국립중앙의료원·평창군보건의료원, 2024. / 2024년 기준으로 16개의 보건의료원이 운영되고 있으나, 해당 연구가 진행된 2023년 기준으로는 15개의 보건의료원이 운영됨(2024년 7월 단양군 보건의료원 설립)

13) 박유경 등, 「의료취약지 보건의료원 기능 개편을 위한 질적 연구: 평창군 사례」, 『비판사회정책』 제85호, 2024.11.

14) 보건복지부, 「공중보건의 배치 현황」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.8.20.

15) 전국 16개 보건의료원의 의사 현원 총 196명 중 145명이 공중보건의사, 51명이 봉직의로 집계된 바 있음 / 보건복지부, 「지역보건의료기관 운영현황」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.9.16.

개선 부재와 복무 환경 악화 등으로 공중보건의사(의과)는 급격하게 감소<sup>16)</sup>하고 있어 제도의 지속가능성 문제가 제기되고 있다.<sup>17)</sup>

**[표 2] 배치기관별 공중보건의 배치 현황**

(단위: 명)

	2021	2022	2023	2024	2025
계	3,523	3,365	3,175	2,851	2,551
보건(지)소	3,041	2,901	2,716	2,414	2,156
병원선·이동진료반	27	24	25	30	25
국공립병원	200	195	194	183	162
국가보건기관	67	61	57	55	60
응급의료기관 등	88	85	84	77	62
보건단체 복지시설	4	4	4	4	3
교정시설 등	96	95	95	88	83

※ 자료 : 보건복지부, 「공중보건의 배치 현황」, 국회입법조사처 제출자료, 2025.8.20. / 의사, 치과의사, 한의사 모두 포함

또한 사실상 보건진료 전담공무원 1인 체계로 운영되는 보건진료소도 인력 운영의 어려움을 겪고 있다. 여러 환경 변화 속에서 보건진료소 통·폐합의 위기, 보건진료직 자격요건 완화<sup>18)</sup>로 인한 역량 하락, 약제 처방의 한계가 지적된 바 있고, 의료취약지의 일차보건의료 제공자이자 정신건강 상담가 등 보건진료소 역할 변화의 과도기를 겪고 있다.<sup>19)</sup>

#### IV 지역보건의료체계의 법·제도 정비

##### 1. 보건복지부 내 ‘공공 일차의료’ 전담부서의 설치

보건지소·보건진료소 재구성을 통하여 공공에서 일차의료 역할을 강화하는 방향으로 지역 의료를 개편해야 한다. 이를 위해 보건진료소를 「지역보건법」 체계 내에 포함시켜 지역공공보건의료기관으로서 일관된 전달체계를 확보하는 방안과 「농어촌의료법」을 별도로 유지하면서 농촌지역의 특수성을 살리는 입법전략이 제시되고 있다.<sup>20)</sup> 다만 보건진료소가 「지역보건법」에 편입되어 보건지소와 보건진료소가 통폐합하여 운영할 수 있도록 한다면, 「농어촌의료법」에 근거해 보건의료 전담공무원인 간호사 등에게 허용해왔던 ‘경미한 의료행위’를

16) 공중보건의(의과)는 2021년 1,862명, 2022년 1,714명, 2023년 1,432명, 2024년 1,206명, 2025년 945명으로 치과의사와 한의사 공중보건의에 비하여 감소폭이 큼

17) 이성환, 「의과 공중보건의사 감소 대책 및 복무기간 단축 효과 분석」, 2024.12.

18) 보건진료 전담공무원의 채용 형태가 별정직에서 일반직 공무원으로 전환되었고, 이후 보건진료 전담공무원 채용 과정에서 경력 제한이 폐지되었음

19) 공시내 등, 「보건진료전담공무원의 업무변화 경험」, 『한국농촌간호학회지』 제19권 제2호, 2024.12.

20) 김진환, 「지역 건강의 거점, 보건진료소의 역할 재정립과 기능 강화」, 사회권 보장 불평등 완화 위원회 토론회(2025.9.9.) 토론문, 2025.

통합된 보건지소에서도 허용할 것인가가 쟁점이 될 수 있다.<sup>21)</sup> 이에 보건복지부 내 ‘공공 일차의료’전담부서 설치를 시작으로, 공중보건의와 보건진료 전담공무원을 포함한 보건진료소의 구성·운영에 관한 제도적 보완과 법 개정 방향에 대한 논의를 본격화해야 한다.

## 2. 보건의료원 역할 강화 논의와 법 기반 정비

인구감소지역 중 민간의료기관이 부족한 지역은 자체적인 의료기능 강화를 위하여 보건소를 보건의료원으로 전환하려는 시도를 하고 있으나, 의료인력확보와 지역 재정 여건 등 보건의료원 설치와 운영에 어려움을 겪고 있다.<sup>22)</sup> 이에 진료기능을 갖춘 보건소인 보건의료원을 의원급 ‘지방의료원’으로 지정할 수 있도록 하여 시설, 장비, 인력 등에 대한 예산과 기술지원, 건강보험료를 기반으로 운영하며, 공공의료체계로 편입시키는 방안도 제시되고 있다.<sup>23)</sup>

이를 위해서는 「지역보건법」에 따른 보건소의 한 형태인 보건의료원의 현재 소관부서인 건강정책과와 공공의료를 담당하고 있는 공공의료과 차원에서 공공의료체계 내에서의 보건의료원의 역할과 기능, 위상에 대한 논의를 시작해야 한다. 참고로 지방의료원은 「지방의료원의 설립 및 운영에 관한 법률」에 따라 ‘지역주민에 대한 의료사업을 수행할 목적으로 이 법에 따라 설립된 의료기관’으로, 종별 제한을 두지 않지만 전국 35개 지방의료원 중 31개소가 종합병원급, 4개소가 병원급에 해당하여 의원급 의료기관을 지방의료원으로 지정할 사례는 없다. 또한 현재 지방의료원이 직면하고 있는 만성 적자와 낮은 처우 등을 고려하면 전환 지정에 대한 여러 차원의 논의가 필요하다.

## 3. 지역의료 인력 확보를 위한 대책 모색

지역의료 인력과 관련하여 정부도 공중보건의사의 복무기간 단축 등을 주요 과제로 인식하고 있으며, 현 정부의 국정과제에도 지역의사제 신설과 공공의료 사관학교 설립 등을 통하여 지역·필수·공공의료 인력 양성 계획이 포함되어 있다. 지역·공공의료체계 내에서 양성된 인력들이 어떠한 역할을 수행할 것인가와 함께, 인력의 운영과 관리에 있어 보건복지부 내 어느 부서에서 다룰 것인지에 대한 고민과 준비 역시 필요하다. 인구 구조의 취약성으로 지역의 지속가능성은 물론 의료서비스도 위협받는 현실에서, 일차 지역·공공의료의 최전선을 강화할 수 있는 방안을 시급히 모색해야 한다.

21) 박승민, 「보건지소·보건진료소 통합법안에 의료계 우려…왜?」, 『의협신문』, 2023.6.2. (최종검색일: 2025.10.30.)

22) 김동진, 「지방소멸 위기에 대응한 건강관리서비스 개선 방안 연구」, 『한국보건사회연구원』, 2024.12.

23) 박건희, 「16개 보건의료원 의료 서비스 제공 현황과 과제」, 한지원의원실·지역보건의료기관협의회 주최 토론회(2024.11.20.) 발제문, 2024.

## ◇ 진단명은 있지만 질병코드는 없는 게임이용장애 ◇

- 이분법적 찬반논쟁 벗어나 입법 일원화 필요 -

국회입법조사처 NARS info 제93호 (2025. 11. 21.)

### Overview

우리나라 국민정신건강실태조사에 따르면 18~29세 청년의 18%가 게임이용장애 고위험군에 해당해 세계 평균보다 2배 이상 높은 수치를 보이고 있지만 아직도 게임이용장애의 국내 질병코드 반영 여부에 대한 결론을 내리지 못하고 있다. 중국을 제외하고 미국·영국·일본은 질병으로 진단하여 치료체계를 구축하고 있으나 별도의 질병코드를 부여하여 공식질병체계에서 다루고 있지는 않다는 공통점이 있다. 현재 우리나라는 WHO 국제기준을 원칙적으로 반영하지만 사회적 합의와 실정에 따라 KCD(질병코드) 반영 여부를 신중히 결정한다는 견해이다. 이에 체계적 진단도구 마련과 중립적 연구, 법령 간 충돌 조정 및 점진적 제도화가 필요하다.

## 게임이용장애는 질병인가?

### 게임이용장애란?

- ▶ 1년 이상 지나치게 게임에 몰입해 일상생활, 학업 또는 직장생활을 방해받거나 문제가 생겨도 스스로 제어하지 못하는 경우
- ▶ 이러한 기준에 따라 실제로 치료를 받는 사람이 많고, 전문가들은 약물이나 인지행동치료 등의 방법을 연구하고 있음

### 세계보건기구(WHO)



- ▶ 2019년 공식적으로 게임이용장애를 '질병'으로 분류

### 한국



- ▶ 논의가 지속되고 있으나 결론을 내지 못하고 있음

### | 국민정신건강실태조사 및 글로벌 메타분석 연구 |



※자료: 국립정신건강센터(2021), 2021년 정신건강실태조사 보고서

※자료: Stevens MW, et al., Global prevalence of gaming disorder: A systematic review and meta-analysis. Aust N Z J Psychiatry. 2021 Jun;55(6):553-568.

→ 우리나라 청년층의 고위험군 비율은 세계 평균보다 2배 이상 높은 수준

## 게임을 질병으로 볼 것인가에 대한 의견 차이

### 부처간 의견 차이

#### 보건복지부

- ▶ 게임중독이 **건강에 직접적인 영향**을 줄 수 있으므로 정식 진단과 치료가 필요하다고 주장
- ▶ 실제로 청소년, 젊은층의 중독 위험과 정신건강 문제가 늘어 **정부와 의료 현장에서 점점 더 경각심**을 갖고 있음

#### 문화체육관광부, 게임업계

- ▶ 질병코드 도입으로 **게임 산업에 대한 부정적 인식**이 퍼질 것을 우려
- ▶ '게임하면 다 중독자'라는 낙인효과, **산업 경쟁력 저하, 한류게임 수출 타격** 등이 걱정

### 법률간 의견 차이

“게임을 **막을 것인가, 키울 것인가**”

#### 「국민건강증진법」, 「통계법」 등

- ▶ 질병이나 중독의 한 형태로 규정  
→ 규제와 부담금(예방치유비 등)을 부과

#### 「게임산업진흥법」, 「문화산업진흥법」 등

- ▶ 창의적 산업 보호와 진흥에 더 무게를 둠

## 국가별 게임중독에 대한 접근방법

	진단 여부	질병코드 부여 여부	대응 및 관리 방식	특징 및 현황
 한국	○	미정 (논의 중)	보건복지부 중심 진단 치료체계 준비	두 부처 간 입장차 (보건복지부-문체부)
 영국	○	X	NHS(국민보건서비스) 산하 게임중독 치료센터 운영	청소년-성인 대상 전문치료, 공공지원
 중국	○	○	시간 제한, 실명제 등 규제적 접근	미성년자 게임시간 제한, 사회적 징점 부각
 일본	○	X	예방교육 및 상담 서비스 제공	전국적 질병코드 부여는 아님, 민간-공공 혼합
 미국	○	X (DSM-5 활용)*	임상연구, 예방법 및 자발적 치료 중심	개인의 자기조절 문제로 인식, 국가 차원 강제성 낮음

\* 정신질환 진단 및 통계 매뉴얼 (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders)

## 해결 방안



### 복합적인 노력 필요

게임중독을 무조건 막거나 풀기보다는, 종합적 연구와 정확한 진단도구 개발, 업계의 자정 노력, 게임 환경 개선 등이 동시에 이뤄져야 함

### 정책 및 법률 정비 필요

디지털 기술 발전과 사회 변화에 맞춰 게이미용장애의 과학적 근거와 파급효과를 제대로 따져보고, 산업진흥과 건강관리의 균형 잡힌 정책, 법률 정비 필요

### 긍정적 발전 필요

단순히 '게임=좋다/나쁘다'가 아니라, 게이미용장애의 예방과 치료, 또 게임문화의 긍정적 발전이 함께 이루어져야 함

# 국외동향 및 시책

## ◇ 독일의 건설현장 안전 관련 입법례 ◇

국회도서관 최신외국입법정보 2025-21호[통권 제284호] (2025. 11. 11.)

- ◆ 우리나라는 사업주 및 경영자 등에 안전 및 보건 확보 의무를 부과하는 「중대재해 처벌 등에 관한 법률(이하 중대재해처벌법)」이 2022년부터 시행 중이지만, 건설현장에서는 계속 사망자가 발생하고 있다. 이에 건설현장 사망사고가 발생한 경우에는 관련법에서 처벌을 강화하는 방향으로 입법을 추진하고 있다.
- ◆ 독일은 근로자의 안전을 규율하고자 1996년 제정된 일반법인 「산업안전보건법(ArbSchG)」과 이를 구체화하기 위한 「건설현장안전보건시행령(BaustellV)」을 두고 있으며, 실제로 1998년 동시행령의 시행 이후 사망사고가 급격히 줄었다. 독일에서 고용주는 엄격하게 안전관리를 해야 하며, 과실일지라도 근로자의 생명이나 건강을 위협하게 한 경우에 법에 따라 엄하게 처벌받고 있다.
- ◆ 독일은 건설현장에서 안전을 확보하기 위해 예방중심적 시스템을 갖추고, 안전보건 코디네이터(SiGeKo)를 의무화하고 있으며, 사고 후에는 사회보험을 통해 보상하고 재활프로그램을 지원한다. 법적으로 건축주, 설계자, 고용주 모두 안전 확보의 의무가 있으며, 감독관을 파견하여 현장 점검을 통해 위험요소를 사전에 예방하고 있다. 독일의 이러한 건설현장 안전관리시스템은 우리나라의 입법에 참고가 될 것이다.

**관련법률** 「중대재해 처벌 등에 관한 법률」, 「산업재해보상보험법」, 「산업안전보건법」, 「산업안전보건법시행령」

**주 제 어** 건설현장, 산업재해, 사전예방, 안전보건코디네이터, 산업재해보험

### I. 도입

- 독일은 근로자의 안전과 보건을 보장하기 위하여 「산업안전보건법(Arbeitsschutzgesetz: ArbSchG)」<sup>1)</sup>에서 법적 틀을 마련하고 있다. 동법은 1992년에 발효된 유럽연합의

1) 독일 연방법무부, <https://www.gesetze-im-internet.de/arbschg/ArbSchG.pdf>

「건설현장지침(Richtlinie 92/57/EWG)」<sup>2)</sup>을 국내법화하기 위해 개정되었다. 또한 「산업안전보건법」을 구체화하기 위해 제정된 「건설현장안전보건시행령(Baustellenverordnung: BaustellV)」<sup>3)</sup>에서 실무적 적용기준을 마련하고 있다. 독일에서는 실제로 1998년 「건설현장안전보건시행령」 시행 이후에 건설현장 사망사고가 현저히 줄었다.<sup>4)</sup> 이는 안전사고를 예방하기 위한 적절한 법제도적 장치 마련이 얼마나 중요한지를 보여준다.<sup>5)</sup>

- 우리 정부는 올해 ‘노동안전 종합대책’을 발표하고, 사고 없는 일터를 만들기 위한 대책을 마련하고 있다. 1982년부터 산업안전보건법 및 관련 시행령과 시행규칙을 제정하였고, 2022년부터 중대재해처벌법으로 건설사업자의 사고대응 책임을 강화하고 있으며, 사고의 근본적이고 구조적인 원인을 해결하기 위해 대안을 마련하고 있다. 그러나 2020~2024년 10대 건설사에서 발생한 건설현장에서의 사망자 수는 줄지 않고 있다.<sup>6)</sup>
- 독일은 건설현장의 설계 및 계획단계에서 안전보건을 고려해야 하고, 안전보건코디네이터가 건축물의 전 생애주기 위험을 설계단계에서 조정·통합하는 역할을 하도록 의무화하고 있다. 여기서는 산업재해 특히 건설현장에서 일어나는 사고를 제도적으로 줄이기 위한 독일의 입법례를 살펴보고자 한다.

## II. 「건설현장안전보건시행령」에서의 사고예방

### 1. 개요

- 독일연방의 「산업안전보건법」 제18조제1항에 따라 연방정부는 연방참사원(Bundesrat)의 동의를 받아 시행령을 통해, 사용자 및 그밖의 책임자가 취해야 할 조치와 동법에 기초한 각 의무를 수행하기 위하여 노동자가 취해야 할 행동을 명시하고 있다.
- 「건설현장안전보건시행령」은 건설현장<sup>7)</sup>에서 근로자의 안전과 보건을 상당히 개선하는 것을 목적으로 한다(제1조).

2) 유럽연합 법령정보, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1992/57/oj/eng>

3) 독일 연방법무부, <https://www.gesetze-im-internet.de/baustellv/BaustellV.pdf>

4) 독일 연방노동보호청, <https://www.baua.de/DE/Angebote/Publicationen/Schriftenreihe/Forschungsberichte/2001/Fb936>

5) “독일, 산재발생·사망자수 급감…예방이 최선”, KBS, 2020.12.4. <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view.do?ncd=5064053>

6) “5년간 10대건설사 근로자 113명 산업재해로 사망”, 조선비즈, 2025. 9. 21.

[https://biz.chosun.com/real\\_estate/real\\_estate\\_general/2025/09/21/PVLFBZBPABACDHTKAYNOSEZE2E/](https://biz.chosun.com/real_estate/real_estate_general/2025/09/21/PVLFBZBPABACDHTKAYNOSEZE2E/)

7) 건설현장(Baustelle)이란 고객의 요청에 따라 하나 이상의 구조물이 세워지거나, 변경되거나, 철거되는 관련 준비 및 최종 작업이 수행되는 장소를 말한다. 또한 건설프로젝트(Bauvorhaben)란, 하나 이상의 구조물을 건설, 변경 또는 철거하는 프로젝트를 말한다(제1조제3항).

- 다음 중 어느 하나에 해당하는 건설현장의 경우, 사전고지(Vorankündigung) 의무가 있으며 동시행령이 적용된다(제2조제2항제1문).

- 작업 예상기간이 30일 이상이고, 20명 이상의 근로자가 동시에 근무하는 건설현장
- 작업범위가 500인일(Personentage)<sup>8)</sup>을 초과할 것으로 예상되는 건설현장

[그림 1] 「건설현장안전보건시행령」의 주요내용<sup>9)</sup>

건설현장안전보건시행령(해설)	건설현장의 개인보호장비	건설현장에서의 교통	유해물질
<b>원칙:</b> - 정해진 영역에서만 수행 (설정계획) - 적합한 노동자 채용 - 안전조치 모니터링 - 리프트 사용시, 안전장치 작동 - 건설감독관과 안전보건코디네이터에게 사고 및 위험상황 보고 - 차량 후진시 교육의무: 적재의 적합성	 헬멧 착용	 안전화 착용	도로교통법시행령 적용  주차금지: 탈출 및 구조경로 비워두기
	 리프트	 보안경	 청력보호구
		 최대속도 제한 <b>술과 마약 금지!</b>	유해물질표시    작업지침 인지 및 준수
<b>작업에 적합한 보호조치 이행</b> 안전하고 검증된 작업장비 사용 (검사인증) 특히 위험한 작업(예. 용접)은 별도의 인증서가 있는 경우에만 가능 현장 고유장비 및 안전보건코디네이터의 조정	<b>특히 위험한 경우</b>  낙하위험		
	 미끄러짐		
	 레이저 빔		
	 주의		
	 적재금지		
	 흡연금지		
<b>기타</b> 	필요한 허가(적절한 시간) 금지사항 및 지침 준수		충분한 자격을 갖춘 계약업체 선정 통보
	승인된 비계(飛階)만 사용가능 / 전문가에 의한 작업 및 비계 안전성 검사를 요함		

8) 인일(Personenstunde)은 한 사람이 하루 동안 수행하는 업무량을 나타내는 단위이다.

9) 독일 직업안전연구소, <https://www.arbeitsschutz-vogt.de/sigeko.html>

## 2. 건설프로젝트의 안전보건계획

- 건설프로젝트의 실행을 계획할 때 특히 동시 또는 연속적으로 수행할 작업을 분배하고, 이 작업의 수행 시간 책정 시 아래와 같은 「산업안전보건법」 제4조에 따른 일반원칙을 반영 하여야 한다(제2조제1항).

- 생명 및 육체적·심리적 건강에 대한 위험의 방지 및 현존하는 위험의 회피 및 최소화
- 위험의 근원 제거
- 최신기술, 산업의학 및 위생학과 학문상 확립된 이론을 고려한 조치 실행
- 기술, 근로 체계, 그 밖의 근로조건, 사회적 관계 및 작업장에 대한 환경영향이 적절히 연계될 수 있도록 조치 수립
- 개별 보호조치 후순위 실행
- 특별한 보호를 필요로 하는 취업집단에 대한 특수위험 고려
- 노동자에게 적절한 지시 시달
- 성별에 따라 직간접적으로 다른 효력이 발생하는 규정의 허용

- 동시행령 제4조에 따른 책임자는 적어도 <부록I><sup>10)</sup>에 따른 정보가 포함된 건설계획 사전 고지를 건설현장이 설치되기 2주 전에 관할관청에 제출해야 한다. 건설계획을 건설 현장에 게시하고 중요한 변경사항이 있는 경우 이를 수정하여야 한다(제2조제2항제2문).
- 건설현장에서 <부록II><sup>11)</sup>의 위험한 작업을 수행하는 경우, 고용주는 건설현장이 설치

10) <부록I> 필수정보: 1. 건설현장의 위치, 2. 건축업자의 이름과 주소, 3. 건설프로젝트의 유형, 4. 고객을 담당하는 제3자의 이름과 주소, 5. 안전보건 코디네이터의 이름과 주소, 6. 작업의 예상 시작 시기 및 기간, 7. 건설현장의 예상 최대 직원 수, 8. 건설현장에서 일할 것으로 예상되는 1인 사업자인 고용주 및 계약자의 수, 9. 1인 사업자 및 계약자의 표시

11) 동시행령 제2조제3항의 의미에서 특히 위험한 작업은 다음과 같다.

1. 근로자가 5m 이상 깊이의 굴착 또는 도랑에 빠지거나, 7m 이상 높이에서 떨어지는 위험에 노출되는 작업
2. 직원들이 다음과 같은 경우에 노출되는 작업에서의 유해 물질 조제
  - a) 생물학적 제재 조제 제3조제1항의 의미에 따른 위험군 3 또는 4의 생물학적 제재
  - b) 제3조제1항과 제2항의 의미 내의 위험 물질 및 혼합물
    - aa) 제1호(a)
    - bb) 제1호(f) 또는 제2호(a) (각각 범주 1 또는 2) 또는
    - cc) 제2호 e, f 또는 g(각각 범주 1A 또는 1B)
3. 방사선방호법 및 이를 근거로 발행된 법적 규정의 의미 내에서 통제 또는 모니터링 구역의 설립을 요구하는 이온화 방사선 작업
4. 고압선에서 5m 이내 거리에서 작업하는 경우
5. 직접적인 익사 위험이 있는 작업
6. 우물 건설, 지하 토공 및 터널 건설
7. 다이빙 장비를 사용하는 작업
8. 압축 공기에서의 작업
9. 폭발물이나 폭발 코드를 사용하는 작업
10. 중량으로 인해 동력 작업장비를 사용하여 하중을 들어올리거나 동력 작업장비를 사용하여 다른 방법으로 하중을 옮기는 경우, 견고한 건축 요소의 설치 또는 해체

되기 전에 안전보건계획을 수립하여야 한다. 이 계획은 해당 건설현장에 적용되는 산업 안전보건규정을 명시하고, <부록II>에 따른 위험한 작업에 대한 특별 조치를 포함해야 한다. 필요한 경우 계획을 세울 때 현장의 운영사항을 반영하여야 한다(제2조제3항).

### 3. 안전보건코디네이터(SiGeKo)

- 독일에서 안전보건코디네이터(Sicherheits-und Gesundheitskoordinator: SiGeKo)는 최신 안전기준을 준수하고 조정하고 모니터링해야 한다. 팀원들과의 지속적 교육과 전문성 개발을 통해 최신정보를 파악하고, 효율적이고 공정하며, 법률을 준수하는 업무를 수행하도록 한다.
- 특히 여러 근로자가 일하는 건설현장에는 1명 이상의 안전보건코디네이터를 임명해야 한다 (제3조제1항). 안전보건코디네이터는 건설프로젝트 계획 및 실행 중에 다음과 같은 업무를 수행해야 한다(제3조제2항 및 제3항).

계획 중	실행 중
<ul style="list-style-type: none"> <li>☑ 안전보건계획의 수립 및 개선</li> <li>☑ 안전보건 조정자로서의 검사</li> <li>☑ 건설현장규정, 안전보건계획(SiGe계획), 경보계획 등 중요 문서 작성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>☑ 「산업안전보건법」 제4조에 따른 일반원칙의 적용 및 조정</li> <li>☑ 1인 사업자와 고용주의 의무 이행</li> <li>☑ 추가 조정에 따른 안전보건계획 수정</li> <li>☑ 다수의 고용주 간 협력 조직 구성</li> <li>☑ 고용주에 의한 작업 절차의 올바른 적용 감독 및 조정</li> </ul>

- 건축주(Bauherr)가 적합한 안전보건코디네이터를 임명하더라도 자신의 책임에서 면책 되지는 아니한다(제3조제1a항).

### 4. 고용주의 작업안전 조치 의무

- 건설현장의 고용주(Arbeitgeber)는 작업을 수행할 때 다음과 같은 사항에 관하여 필요한 작업 안전조치를 해야 한다. 이 경우 동시행령 제2조제4항에 따라 제공된 정보, 안전보건 코디네이터의 지시 및 안전보건계획을 고려해야 한다(제5조제1항).

- ☑️ 작업장비의 유지보수
- ☑️ 작업자재 및 폐기물, 특히 유해물질의 보관 및 폐기에 대한 조치
- ☑️ 건설현장의 여건을 고려하여 작업의 수행 시간 조정
- ☑️ 1인 사업자와 계약자(Unternehmer) 간의 협력
- ☑️ 건설현장에서의 작업과 사전작업이 수행되는 현장 또는 인근 작업간의 상호 작용
- ☑️ 건설현장에서 <부록 II>에 따른 특히 위험한 작업수행(Besonders gefährliche Arbeiten)

- 고용주는 근로자와 관련된 보호조치에 대해 이해할 수 있는 형식과 언어로 근로자에게 알려야 한다(제5조제2항).
- 근로자의 안전과 보건을 보장하기 위하여 건설현장에서 작업하는 1인 사업자도 작업에 적용되는 산업안전보건규정을 준수해야 한다. 이는 건설현장에서 일하는 고용주에게도 적용된다(제6조).
- 고의나 과실로 다음을 위반한 경우, 「산업안전보건법」 제25조제1항제1호<sup>12)</sup>에서 정의하는 질서위반행위로 본다(제7조제1항).

- ☑️ 관할관청에 사전통고를 전달하지 아니하거나 정확히 제때에 전달하지 아니하는 경우
- ☑️ 건설현장을 설치하기 전에 안전보건계획을 수립하지 아니한 경우

- 동시행령의 제7조제1항에 언급된 고의적인 행위로 인하여 근로자의 생명이나 건강을 위험 하게 한 자는 「산업안전보건법」 제26조제2호<sup>13)</sup>에 따라 1년 이하의 징역형이나 벌금형에 처한다(제7조제2항).

### Ⅲ. 건설현장 안전을 위한 지침과 가이드라인<sup>14)</sup>

#### 1. 「사회보험공단(DGUV) 규정」

##### 12) 제25조(과태료규정)

(1) 고의나 과실로 다음 중 어느 하나를 저지른 자는 질서위반을 구성한다.

1. 특정 행위에 대한 과태료규정을 포함한, 제18조제1항 또는 제19조에 따른 법규명령을 위반하였을 경우

##### 13) 제26조(벌칙규정) 다음 중 어느 하나를 행한 자는 최대 1년의 자유형 또는 벌금형에 처한다.

1. 제25조제1항제2호a목(관련 법규명령 위반시 과태료규정)에 명시된 행위를 지속적으로 반복해 행한 자
2. 제25조제1항제1호(관련 유럽연합규정 위반시 과태료규정) 또는 제2호a목에 명시된 행위를 고의로 행하여 근로자의 생명 또는 건강을 위태롭게 한 자

##### 14) 「산업안전보건법」 제2조제1항에 따른 근로보호조치(Arbeitsschutzmaßnahmen)란, 근로에 있어서 사고와 근로조건으로 인한 건강위험을 예방하는 조치와 인권적 조치를 말한다. 근로보호조치는 건설현장에서 근로기준을 확보하고 근로자의 안전과 보건을 개선하는 데 그 목적이 있다.

- 독일에서는 노사가 함께 구성하는 사회보험공단(Deutsche Gesetzliche Unfallversicherung: DGUV)<sup>15)</sup>의 「사회보험공단규정」은 「사회법전 제7권(SGB VII)」 제15조에 따른 산업현장에서의 사고예방을 목적으로 한다. 특히 이 규정은 사업자와 피보험자에게 적용되며, 자영업자(특히, 「건설현장안전보건시행령」 제6조에 따른 1인 사업자)에게도 적용된다.
- 「사회보험공단규정」 중에서 “건설공사(101-038)” 관련 내용은 다음과 같다.
  - 건설공사란, 「규정 38」의 제2조제1항부터 제3항까지에 명시된 모든 공사를 말한다. 이 공사에는 상업용 및 비상업용 건설공사를 모두 포함한다(제1조제1항).
  - 동 규정은 사업자 및 노동자(피보험자)에게 적용된다. 독일에서 사업을 하는 외국기업의 사업자 및 직원에게도 적용되며, 직원이 없는 1인 사업자와 비상업적 건설공사를 수행하는 건물주에게도 적용된다(제1조제2항).
  - 건설공사에는 구조물의 제작, 조립, 유지보수, 개조, 해체 및 철거와 관련된 모든 과정이 포함된다(제2조제1항).
  - 낙하가장자리란, 건설작업 중 사람이 떨어질 수 있는 가장자리를 뜻하며, 다음의 경우를 말한다(제2조제5항).

- 60° 이상 경사진 표면의 가장자리(예: 지붕 표면)
- 관통방지 표면에서 관통방지가 불가능한 표면으로의 전환부
- 경사각이 서로 다른 표면, 즉 최대 22.5° 경사진 표면에서 60° 이상 경사진 표면의 전환부
- 접선의 경사각이 60° 이상인 곡면의 가상선

- 계약자는 유능하고 권한을 부여받은 감독자가 건설현장을 감독하도록 해야 한다. 감독자는 건설작업 중 산업안전보건 및 사고예방규정을 준수하고 노동자의 안전과 건강에 대한 위험을 최소화하도록 해야 한다(제3조제1항).
- 계약자는 안전하고 건전한 시설, 작업장비, 개인보호장비, 작업공정 및 작업자재만을 제공해야 한다. 이러한 시설, 장비, 작업자재가 운영지침과 교육에 따라 사용되도록 보장해야 한다(제3조제5항).

15) 사회보험공단(DGUV)은 독일의 법정 산재보험(gesetzliche Unfallversicherung) 제도를 총괄하는 기관연합체로서 “산업 재해의 예방, 재할, 보상”이 핵심 임무이다.

- 특별한 안전 요건이 요구되는 조립, 해체 및 철거 작업의 경우, 계약자는 위험 평가에 근거하여, 이러한 작업의 안전한 수행에 필요한 모든 정보가 포함된 서면지침(예: 조립지침, 철거지침)을 건설현장에 비치해야 한다(제4조).
- 계약자는 예상치 못한 시설물 사고가 발생한 경우 공사를 즉시 중단해야 한다(제6조 제3항)
- 계약자는 건설현장의 교통을 위한 규정을 수립하고 교통 경로를 명확히 해야 한다(제7조 제1항).

## 2. 작업장안전규칙(ASR)

- 독일연방의 건설현장안전보건위원회(ASGB)<sup>16</sup>에서 만든 「작업장안전규칙(Arbeitsstättenregeln: ASR)」<sup>17</sup>에서는 작업장을 설치하고 운영할 때 직원의 안전과 건강을 위한 최신기술과 산업의학 및 학문적 연구 결과를 반영한 규칙을 제시하고 있다.
- ASR A2. 1.(추락 및 낙하물에 대한 보호, 위험 지역)에서는 건설현장에서는 1m 이상의 추락 높이에 대해 난간을 이용한 추락 방지 시설이 의무화되어 있다. 특히 난간의 최소 높이는 1m로 정하고 있다. 평평한 지붕의 경우, 높이 3m 이상부터 추가적 안전조치를 한다(제5호).
- 건설프로젝트의 위험성 평가는 모든 위험을 파악하고 적절한 보호조치를 결정하는 데 필수적이며, 추락방지망 또는 개인보호장비도 포함된다(제4호).
- 낙하물보호장치(예: 보호지붕, 안전망)는 낙하물의 특성 및 예상 운동에너지에 따라 선택하고 크기를 조정해야 한다(제6호).

## IV. 요약 및 결론

- 지금까지 독일에서 건설현장 안전을 규율하고 있는 법령에 대해 살펴보았다. 독일은 관련 법령에서 규제 중심이 아닌 예방 중심의 접근을 통해 사고 발생을 줄여 건설

16) 건설현장안전보건위원회(Ausschuss für Sicherheit und Gesundheitsschutz auf Baustellen)는 「산업안전보건법」 제4조에 따라 만들어진 독일연방의 위원회로서, 「건설현장안전보건시행령」에 명시된 의무사항을 지킬 수 있도록 자문한다. 최신 과학과 기술을 바탕으로 건설현장의 안전과 보건을 위한 규정을 제안하며, 건설현장의 안전 및 건강보호와 관련된 일반적 사항에 대해 연방경제노동부에 제안하는 것이 주요 업무이다.

<https://www.bfga.de/arbeitsschutz-lexikon-von-a-bis-z/fachbegriffe-a-b/asgb-fachbegriff/>

17) 독일 연방노동보호청, <https://www.baua.de/DE/Angebote/Regelwerk/ASR/ASR>

노동자의 안전과 보건을 지키고 있다. 독일의 건설현장 안전 법제를 정리하면 다음과 같은 특징을 보인다.

- 첫째, 독일은 정부 주도의 규제만이 아니라, 시민사회가 참여하는 건설현장의 안전 확보에 중점을 두고 있다. 노사가 절반씩 참여하는 사회보험공단(DGUV)에서 안전규정을 제정하여, 노사 간의 협력을 통해 건설현장에서의 사고 발생을 줄이는 데 노력하고 있다.
  - 둘째, 건설현장의 안전을 위한 법령뿐만 아니라, 다양한 관련 규정과 규칙들에서 상세하게 사고예방과 노동보호조치를 위한 구체적 매뉴얼을 작성하고 있다. 즉 건설현장 안전에 대한 규율의 밀도가 치밀하다고 할 수 있다.
  - 셋째, 독일에서 건설현장 사고는 건설자, 소유주, 안전보건코디네이터까지 법적 책임을 진다. 따라서 관계인 모두는 건설현장에서 사고를 예방하고 안전이 보장되도록 노력하고 있다.
- 우리나라의 중대재해처벌법은 독일의 「건설현장안전보건시행령」 제7조와 「산업안전보건법」 제26조와 비교해도 매우 높은 수준의 처벌 규정을 두고 있으며, 이는 고용주와 경영인에게 건설현장의 사고에 대해 엄하게 처벌하여 재해를 막겠다는 취지이다. 독일의 입법례에서 보듯이 실제로 사고를 줄이는 효과적인 방법은 처벌의 강화보다는 예방 중심의 법과 제도 마련이라는 것을 알 수 있다.

#### 추천 자료

- 안성경, “독일의 산업재해 예방 관련 입법례”, 국회도서관, 『최신외국입법정보』 통권 제209호, 2022.11.22.
- Donato Muro, Niklas Rahlmeyer, Sicherheit und Gesundheitsschutz auf der Baustelle, Ratgeber, 2023

## ◇ 대기질 규제를 다시 생각함 ◇

### - 미세먼지 기준에 대한 불확실성, 비용, 지역별 대응 통합 -

국회도서관 최신외국정책정보 2025-20호[통권 제20호] (2025. 10. 23.)<sup>1)</sup>

#### 요 약

- ◆ 미세먼지 감축과 사망률 감소와의 연관성은 미국 대기질 규제의 핵심이자, 규제를 정당화하는 근거임. 그러나 이러한 연관성을 설명하는 과학적 근거에는 여전히 불확실성이 존재하고 있음. 본 보고서는 미국 대기질 규제의 현황과 관련 연구, 향후 바람직한 정책 방향 등을 정리함.

## I. 미국 환경보호청(EPA) 대기질 규제

- (대기질 규제의 근거) 미세먼지 배출 감축의 건강상 이점은 환경보호청(Environmental Protection Agency, EPA)과 미국 에너지부(Department of Energy, DOE)의 규제를 정당화하는 데에 핵심적인 역할을 함.
  - 대기질 규제에서 언급되는 PM2.5는 직경 2.5 마이크로미터 미만의 미세 입자상 물질로, 인위적·자연적으로 배출되는 화학성분과 입자 물질의 혼합물을 지칭하는 규제 범주임. 미국의 국가 대기질 기준(National Ambient Air Quality Standards, NAAQS)에 따라, PM2.5를 포함한 미세먼지는 기준 대기 오염물질 6종<sup>2)</sup> 중 하나로 규제되고 있음.
  - 그러나 일부에서는 미세먼지가 건강에 미치는 영향을 설명하는 과학적 근거에 대해서 의문을 제기하고 있으며 이는 아직도 논쟁의 대상임.

## II. 미국 대기질 규제의 도입 과정

- 규제도입 배경과 연방정부의 개입
  - (규제도입 배경) 1948년 펜실베이니아주 도노라 지역에서 극심한 대기 오염으로 인해 6,000여 명이 질병에 걸려 주민 20명이 사망하고,<sup>3)</sup> 1952년에는 런던에서 스모그로 인해 4일 동안 4,000명이 사망하는 사건이 발생함.<sup>4)</sup> 이러한 일련의 사건들로 인해 대기 오염에 대한 대중의 우려가 증폭됨.

1) 본 보고서는 카토연구소(Cato Institute)에서 발간한 보고서 “Rethinking air quality regulation: integrating uncertainty, costs, and localized solutions in fine particulate matter standards”를 요약하여 정리함.

2) 국가 대기질 기준이 정하고 있는 대기 오염물질 6종에는 1. 미세먼지(Particulate Matter, PM), 2. 오존(O3, Ozone), 3. 이산화황(SO2, Sulfur Dioxide), 4. 일산화탄소 (CO, Carbon Monoxide), 5. 이산화질소(NO2, Nitrogen Dioxide), 6. 납(Pb, Lead)이 있음.

3) Elizabeth T. Jacobs, John L. Burgess, and Michael B. Abbott, “The Donora Smog Revisited: 70 Years After the Event That Inspired the Clean Air Act,” American Journal of Public Health 108, Suppl. 2 (April 2018): S85-88

4) W. P. D. Logan, Mortality in the London Fog Incident, 1952, The Lancet, 261(6755), 336-338.

- (연방정부 개입) 대기질 문제를 해결하기 위해 1955년 드와이트 D. 아이젠하워 대통령은 대기 오염에 관한 연방 연구에 자금을 지원하고 주정부에 기술적 지원을 제공하는 「대기오염관리법(Air Pollution Control Act)」에 서명함.<sup>5)</sup> 이후 1963년에는 주 및 지방의 오염 통제 프로그램 개발을 지원하는 연방 보조금을 신설하고, 주(州)간 오염 문제 해결 절차를 수립하기 위한 「청정대기법(Clean Air Act, CAA)」이 제정됨.
- (주정부 역할 확대) 1967년에는 「대기질법(Air Quality Act)」이 제정되어 보건복지부가 대기질 관리 구역을 설정하되, 주정부들로 하여금 대기질 기준 및 시행 계획을 수립하도록 하여 보건복지부의 승인을 받도록 함.<sup>6)</sup> 즉, 1967년 법안은 연방정부 차원이 아닌, 주정부 차원에서 기준 설정이 이루어짐.
- (청정대기법 개정) 1970년에는 리처드 닉슨 대통령의 환경정책 강화 공약에 따라 「청정대기법」이 개정됨.<sup>8)</sup> 개정안은 오염원에 대한 국가 배출 기준을 마련하고, 새로 설립된 환경보호청에 국가 대기질 기준을 설정하도록 하는 등 연방 정부의 감독을 강화함. 1970년 이후 「청정대기법」과 국가 대기질 기준은 수차례 개정되며 입자 크기, 연간 기준, 24시간 기준 등이 추가됨.
- (법적 쟁점과 비용 고려 문제) 이 기간동안 「청정대기법」과 국가 대기질 기준은 많은 법적 도전에 직면하였는데, 그중에서도 가장 핵심이 되었던 쟁점은 국가 대기질 기준을 설정할 때 오염 감소 비용을 고려하는 것이 허용되는지 여부였음. 이러한 쟁점에 대해 대법원은 오염을 제한하는 규제는 과학적 근거에 기반한 건강, 위험, 노출, 환경 피해만을 근거로 해야한다는 환경보호청의 주장<sup>9)</sup>에 힘을 실어주며 국가 대기질 기준 설정 시 비용을 고려하는 것을 허용하지 않는다고 확인함.<sup>10)</sup>

### III. 과학적 지식의 한계

- (핵심 문제) 미세먼지가 건강에 미치는 영향에 대한 논쟁의 원인은 미세먼지에 대한 장기 노출과 사망률 사이의 인과관계를 입증하기 어렵다는 점에 있음.
  - 두 변수 간 인과관계를 증명하기 위한 가장 확실한 과학적 방법은 무작위 대조 실험이지만, 이는 실현 불가능한 측면이 많음.<sup>11)</sup>

---

5) Jones, C. O. (1975). Clean air: The policies and politics of pollution control (pp. 31-32). University of Pittsburgh Press.  
 6) Stern, A. C. (1982). History of air pollution legislation in the United States. Journal of the Air Pollution Control Association, 32(1), 51-52.  
 7) The Air Quality Act of 1967. (1968). Journal of the Air Pollution Control Association, 18(2), 62-71.  
 8) Nixon, R. (1970, January 22). Annual message to the Congress on the state of the Union. American Presidency Project.  
 9) Clement, D. (2001, December 1). Cost v. benefit: Clearing the air? Federal Reserve Bank of Minneapolis.  
 10) Whitman v. American Trucking Associations, Inc., 531 U.S. 457 (2001), p. 465.  
 11) Van Doren, P. (2019, April 22). The fight over particulate matter. Cato at Liberty (blog), McGarity, T. O. (2015).

- 대신 통계학적 방법을 통한 역학 연구로 비실험적 관찰을 분석하여 실험 조건을 모방하고자 함.
- **(역학 연구의 한계)** 역사적으로 미국 환경보호청은 미세먼지 사망률 영향 추정을 위해 하버드 6개 도시 연구(Harvard Six Cities Study, SCS)와 미국 암 학회 연구(American Cancer Society Study, ACS)에 의존해왔음. 두 연구 모두 PM2.5와 사망률 사이의 연관성을 발견하였으며, 후속 연구들을 통해 결과를 뒷받침해왔음.
  - 그러나 이 연구들은 생활방식, 흡연, 사회경제적 지위, 거주 도시의 인구변화 등 혼란변수들을 충분히 통제하지 못하였을 가능성이 크다는 이유로 많은 비판을 받음.
- **(최근 연구 동향과 문제점)** 기존의 통계 기법이 인과관계를 충분히 증명하지 못한다는 우려를 해소하기 위해, 최근에는 새로운 연구가 시도되고 있음. 대표적인 예로 2020년 논문에서 샤오 우(Xiao Wu)와 연구진들은 의료보험 가입자를 대상으로 일반화 성향 점수 기법(generalized propensity score methods)을 활용하여 PM2.5와 사망률 간의 관계를 평가하고자 함. 이는 통제된 실험의 무작위 배정을 재현하고자 하는 기법으로, 흡연과 같은 혼란변수가 PM2.5 노출 수준에 관계없이 동일하도록 보장함.
  - 그러나 우(Wu)의 연구는 개인 수준의 데이터가 아닌 우편번호 집계 데이터를 활용하여 개인의 건강, 행동 또는 여타 다른 사회·경제적 요인을 포함하지 않음. 이는 개인에 대한 추론을 어렵게 하는 생태학적 오류<sup>12)</sup>를 발생시킬 위험이 있음.
  - 또한 우(Wu)가 사용한 데이터는 설문조사에서 가져온 데이터로 측정 오차가 존재하여 추정치의 정확도를 떨어뜨렸으며, 잠재적 편향을 초래할 수 있음.<sup>13)</sup> 결론적으로 PM2.5와 사망률 사이의 관계는 여전히 통계적 불확실성이 존재함.
- **(환경경제학에서의 실험적 접근법)** 경제학자들은 무작위 배정과 유사한 조건을 생성하는 실제 사건들을 활용한 ‘자연적’ 실험을 통해 대기 오염이 건강에 미치는 영향에 대해 연구해왔음. 이 같은 접근법은 정책 변화, 바람 방향의 변화, 중국의 석탄 난방 정책과 같은 외부 변동원을 활용하여 대기 오염 영향에 관한 편향되지 않은 추정치를 제공함. 그러나 같은 실험적 접근법을 활용한 연구들 간의 연구 결과의 일관성은 관찰되지 않음.

---

Science and policy in setting national ambient

12) 생태학적 오류는 역학에서 집단으로 집계된 데이터를 기반으로 개인에 대한 추론을 할 때 발생하는 추론 오류를 이룸. 오류가 발생하는 이유는 데이터를 집계할 때 특정 정보가 은폐될 수 있으며, 통계적으로 집단 수준에서 연관성을 평가할 때 개인 수준에서 평가할 때보다 상관관계가 더 큰 경향이 있기 때문임.

13) Sparks, C. S., & Potter, L. B. (2019). Effects of measurement error in the American Community Survey on statistical analysis: An example using county and census tract mortality rates.

#### IV. PM2.5규제: 과학적 불확실성 속에서의 비용과 편익 계산

- (환경보호청의 규제 접근) PM2.5가 사망률에 미치는 영향 추정에는 상당한 불확실성이 존재함에도 불구하고, 환경보호청은 이를 확정적인 사실로 간주하여 기준을 설정함. 국가 대기질 기준은 5년마다 재평가되고 있는데, 주로 공화당 집권시에는 과학적 근거가 충분하지 않다고 판단하여 현행 기준이 유지되었던 반면 민주당 집권시에는 과학적 근거가 충분하다고 판단하여 기준이 강화되는 경향을 보임.

PM2.5 규제 기준의 변화

연도	집권 대통령	규제 기준
1997년	빌 클린턴 행정부	최초 PM <sub>2.5</sub> 규제, 연평균 15 $\mu$ g/m <sup>3</sup> <sup>14)</sup>
2006년	부시 행정부	연평균 15 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 유지
2013년	버락 오바마 행정부	연평균 12 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 로 강화
2020년	도널드 트럼프 행정부 1기	연평균 12 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 유지 <sup>15)</sup>
2024년	조 바이든 행정부	연평균 9 $\mu$ g/m <sup>3</sup> 로 강화 <sup>16)</sup>

- (규제 영향 분석) 국가 대기질 기준은 비용 고려를 허용하지 않으나, 연방 기관들은 경제적으로 중요한 규제를 시행할 경우 비용-편익 분석을 반드시 수행해야 함. 이에 따라 환경보호청은 PM2.5 기준 변경에 대한 규제 영향 분석을 수행하였으며, 새로운 기준(더 엄격한 기준) 설정으로 인한 혜택은 비용에 비해 약 70배~165배 더 큰 것으로 나타남.
- (환경보호청 분석의 불확실성) 그러나 경제학자 앤 E. 스미스(Anne E. Smith)와 윌 간스(Will Gans)는 환경보호청의 분석에서 누락되고 있는 추가적인 불확실성 또한 존재한다고 지적함.<sup>17)</sup>
  - (농도-반응 관계) 환경보호청이 설정하는 국가 대기질 기준과 비용-편익 분석(혹은 규제 영향 분석)은 PM2.5 농도와 반응(사망률) 관계가 선형이며, 임계값이 없다는 가정에 기반하고 있음.

14) Smith, A. E. (2018). Setting air quality standards for PM2.5: A role for subjective uncertainty in NAAQS quantitative risk assessments. *Risk Analysis*, 38(11), 2318-2339.

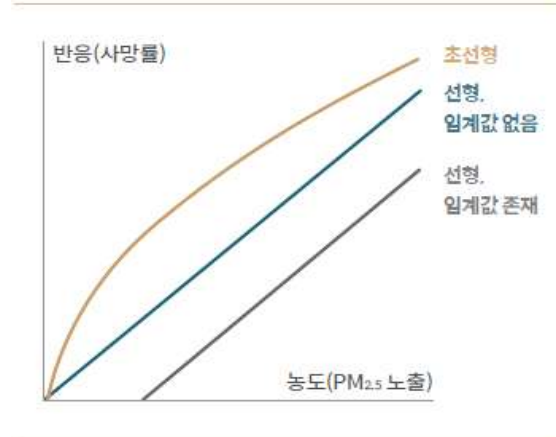
15) Eilperin, J., & Dennis, B. (2020, December 7). Trump administration rejects tougher standards on soot, a deadly air pollutant. *Washington Post*.

16) Friedman, L. (2024, February 7). Biden administration toughens limits on deadly air pollution. *New York Times*.

17) Smith, A. E., & Gans, W. (2015). Enhancing the characterization of epistemic uncertainties in PM2.5 risk analyses. *Risk Analysis*, 35(3), 361-378.

- 역학 전문가들은 최근 농도-반응 관계가 초선형적일 수 있다는 의문을 제기함.<sup>18)</sup> 만약 농도-반응 관계가 초선형적이라면 상대적으로 낮은 미세먼지 노출 수준에서는 건강 영향이 크지만 높은 수준에서는 기울기의 변화에 따라 평탄화됨을 알 수 있음.<sup>19)</sup> 그러나 초선형 관계 또한 그 신뢰성에 대한 의문이 제기됨.<sup>20)</sup>

[그림 1] 잠재적 PM<sub>2.5</sub> 농도-반응 관계



- 농도-반응 관계에 대한 결정적 증거가 없는 상황에서 환경보호청은 선형 관계로 가정해왔으며 이러한 가정은 많은 비판을 받아왔음.<sup>21)</sup> 농도-반응 관계의 형태에 따라 추가적인 PM<sub>2.5</sub> 규제의 효과를 과소평가하거나 과대평가할 수도 있다는 점에서 환경보호청의 결정은 많은 불확실성을 내포하고 있음.
- (PM<sub>2.5</sub>의 구성 성분별 독성 차이) 현재까지 독성학 및 역학 연구에 따르면 미세먼지의 다양한 구성 성분은 서로 다른 수준의 건강 손상을 유발하지만, 어느 성분이 상대적으로 더 위험한지는 명확히 규명되지 않았음.<sup>22)</sup>
  - 전반적으로, 입자의 독성과 정확히 일치하지 않는 물리적 특성(입자의 크기)을 기준으로 규제하는 것은 비효율적임. PM<sub>2.5</sub> 규제가 유해한 배출원을 식별하고 해결하기보다는 총질량에만 기반하여 이뤄진다면 정부 개입의 효과성은 불확실할 것이며<sup>23)</sup>, 비용-편익 분석에서의 편익은 과대평가될 수 있음.
- (지역별 규제 영향 분석)
  - 규제 영향 분석에 따르면 [그림 2]와 같이 전체 3,108개 카운티 중 52개 카운티가

18) Burnett, R. T., et al. (2014). An integrated risk function for estimating the global burden of disease attributable to ambient fine particulate matter exposure. *Environmental Health Perspectives*, 122(4), 397-403. Ostro, B. (2004). *Outdoor air pollution: Assessing the environmental burden of disease at national and local levels* (pp. 19-20). World Health Organization.

19) Pope, C. A., III, et al. (2011). Lung cancer and cardiovascular disease mortality associated with ambient air pollution and cigarette smoke: Shape of the

20) Suresh H. Moolgavkar, "Fine Particulate Matter Pollution and Mortality," *Risk Analysis* 36, no. 9 (2016): 1766-769.

21) Brauer, M., et al. (2002). Exposure misclassification and threshold concentrations in time series analyses of air pollution health effects. *Risk Analysis*, 22(6), 1183-1193. Rhomberg, L. R., et al. (2011). Measurement error in environmental epidemiology and the shape of exposure-response curves. *Critical Reviews in Toxicology*, 41(8), 651-671.

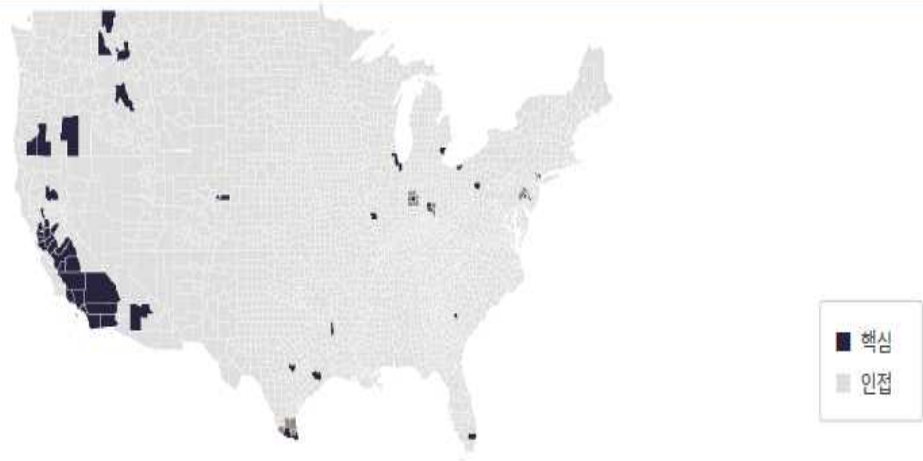
22) Wyzga, R. E., & Rohr, A. C. (2015). Long-term particulate matter exposure: Attributing health effects to individual PM components. *Journal of the Air & Waste Management Association*, 65(5), 523-543.

23) Smith, A. E., & Gans, W. (2015). Enhancing the characterization of epistemic uncertainties in PM<sub>2.5</sub> risk analyses. *Risk Analysis*, 35(3), 361-378.

9 $\mu\text{g}/\text{m}^3$  기준을 초과할 것으로 예측됨. 이러한 기준 초과 지역에서는 오염 산업이 강화된 규제를 회피하기 위해 상대적으로 오염이 적은 지역으로 이전하거나, 소규모 공장을 신설하는 사례가 발생했으며 이는 결과적으로 산업계 전반에 상당한 비용을 부과하는 결과를 초래함.

- 특히, 52개 카운티 중에서 25개 카운티는 기존 12 $\mu\text{g}/\text{m}^3$  기준조차 달성하지 못한 상태에서, 새로운 기준인 9 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 을 충족해야 할 의무가 있음. 이는 규제 영향 분석에서 고려되지 못한 부분으로 상당한 비용이 들 것으로 예상됨.
- 또한, 북동부와 동남부처럼 카운티 단위가 작은 지역에서는 직접 기준을 초과하지는 않지만, 인접한 핵심 카운티의 대기질 개선을 위해 추가 감축이 요구될 수 있음.
- 결과적으로 규제 영향 분석은 미달성 상태에서 발생하는 전체 비용을 반영하지 못했으며 환경보호청이 주장하는 실제 비용은 과소 추정되고, 반대로 편익은 과대 추정되었을 가능성이 있음.

[그림 2] PM2.5기준 9 $\mu\text{g}/\text{m}^3$ 를 충족하지 못하는 52개 카운티들과 규제 영향 분석에 따른 2032년까지의 연간 설계값 예측



출처: 환경보호청, (2024년 1월). "미세먼지 국가대기질기준 재검토를 위한 최종 규제 영향 분석"

## V. 정책 제언

- (불확실성 인정) PM2.5와 사망률 간의 연관성은 여전히 불확실하며, 통계적 취약점에 노출되어 있음. 불확실성의 영역에는 대기질 모델링, 개인 간 변동성, 농도-반응 함수, 미세먼지 구성요소별 독성 등이 있으며 환경보호청은 이를 충분히 반영하지 못하고 있음. 따라서 규제 과정에서는 이러한 과학적 불확실성을 인정하고 반영해야 함.<sup>24)</sup>

24) Smith, A. E. (2018). Setting air quality standards for PM2.5: A role for subjective uncertainty in NAAQS

- **(비용 고려 허용)** 「청정대기법」에 따라 국가 대기질 기준 설정 시 비용을 고려하지 않는 2001년 대법원의 판결이 내려진 이후, 규제 설정이 초래하는 산업·고용·지역 경제 비용이 정책에서 배제되고 있음. 이를 해결하기 위해서는 입법 개혁을 통해 환경보호청이 경제적 고려 사항과 관련 비용들을 명시적으로 평가할 수 있도록 해야 함.<sup>25)</sup>
- **(연방·주·지방 차원의 역할 재조정)** 현재의 국가 차원의 기준은 지역 간 차이를 고려하지 못하고 있음. 연방정부는 지침, 연구 및 기술 지원을 제공하면서 주(州)간 오염원을 규제 하되, 각 주정부가 지역 상황에 맞는 기준과 규제 방식을 설정할 수 있도록 권한을 이양할 것을 제안함. 주 및 지방 공무원들은 대기질을 형성하는 지역적 요인들을 더 잘 파악하고 있으며, 주정부로 규제를 이관하면 혁신적인 규제 방식을 도입할 기회가 확대될 것으로 기대됨.<sup>26)</sup>

---

quantitative risk assessments. Risk Analysis, 38(11),

25) Coglianese, C., & Marchant, G. E. (2004). Shifting sands: The limits of science in setting risk standards. University of Pennsylvania Law Review, 152(4), 1356.

26) Schoenbrod, D. (1996). Why states, not EPA, should set pollution standards. Regulation, 19(4), 21.

# 유권해석 동향

## ▣ 법제처 의견제시 사례

연번	질의기관	질의내용	회신일	페이지
1	충청남도	충청남도 내 학교 체육시설 이용 활성화 지원에 관한 사항을 충청남도 조례에 규정할 수 있는지 (「초·중등교육법」 제11조 등 관련)	'25. 12. 16.	41
2	울산광역시	울산광역시 관할구역 내의 역사문화환경 보존지역 중 병영성 역사문화환경 보존지역만을 대상으로 해당 지역에 거주하는 주민에 대한 지원사업의 시행 등을 내용으로 하는 울산광역시 조례를 제정할 수 있는지 등(「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제13조의2제1항 등 관련)	'25. 12. 3.	44
3	강원특별자치도	강원특별자치도지사가 국방경제 활성화와 국방경제 기업 육성을 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 등(「강원특별자치도 방위산업 육성 및 지원에 관한 조례 전부개정조례안」 제2조 등 관련)	'25. 11. 24.	51
4	서울특별시 교육청	지방의회의원이 발의하여 교육감으로 하여금 강연 등의 운영 및 관리를 위한 시책을 수립·시행하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원 방안을 마련할 것을 노력하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지(「지방교육자치에 관한 법률」 제2조 등 관련)	'25. 11. 19.	58
5	경상남도	경상남도 생활임금 적용 대상자를 경상남도로부터 사무를 위탁받은 민간위탁 기관의 근로자 중 경상남도의 업무를 직접 수행하는 근로자까지 확대 적용하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지	'25. 11. 19.	61

## 충청남도 내 학교 체육시설 이용 활성화 지원에 관한 사항을 충청남도 조례에 규정할 수 있는지(「초·중등교육법」 제11조 등 관련)

[안건번호 : 의견25-0397 / 요청기관: 충청남도

/ 회신일자 2025. 12. 16.]

### ◇ 질의요지

- 충청남도 내 학교 체육시설 이용 활성화 지원에 관한 사항을 충청남도 조례에 규정할 수 있는지?

### ◇ 의견

질의요지와 같은 내용을 조례에 규정할 수 없을 것으로 보입니다.

### ◇ 이유

‘충청남도 학교 체육시설 이용 활성화 지원 조례안’(이하 “충청남도조례안”이라 한다)은 충청남도 내 학교 체육시설 이용 활성화에 대한 지원 사항을 규정함으로써 지역사회의 교육·문화·복지 서비스 증진에 이바지 하는 것을 목적(제1조)으로 학교 체육시설 이용 활성화를 위한 도지사의 책무(제3조), 지원계획 수립·시행(제4조), 지원사업(제5조) 등을 규정하고 있습니다.

「지방자치법」 제28조제1항 본문에서는 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무, 즉 자치사무와 단체위임사무에 관하여 조례를 제정할 수 있다고 규정하고 있는데, 이 사안에서는 충청남도 내 학교 체육시설 이용 활성화 지원에 관한 사항이 충청남도 자치사무에 해당되어 충청남도 조례에 규정할 수 있는지가 문제됩니다.

먼저, 「초·중등교육법」 제11조에서는 모든 국민은 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위에서 국립학교는 학교의 장의 결정에 따라, 공립 및 사립 학교의 경우 시·도 교육규칙으로 정하는 바에 따라 그 시설을 이용할 수 있다고 규정하고 있으므로, 학교 시설의 이용에 관한 사무는 시·도 교육감 또는 학교의 사무로 보입니다.

그러나 이 사안에서는, 충청남도조례안은 지역사회의 교육·문화·복지 서비스 증진을 위해 학교 체육시설 이용 활성화를 위한 지원을 하려는 것이므로 「지방자치법」 제13조제2항에서 지방자치단체의 자치사무로 예시하고 있는 주민복지에 관한 사업(제2호가목)으로도 볼 수 있다고 판단됩니다. 또한, 「국민체육진흥법」 제8조제1항에서 지방자치단체는 지역 주민의 건강과 체력 증진을 위하여 건전한 체육 활동을 생활화할 수 있도록 시설 등 여건을

조성하고 지원하여야 한다고 규정하고 있는 점, 「생활체육진흥법」 제5조에서 지방자치단체는 생활체육의 진흥을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다고 규정하고 있는 점에서도, 충청남도 내 학교 체육시설 이용 활성화를 지원하는 것은 주민의 복지증진 및 체육의 진흥에 관한 사무로 충청남도의 자치사무에 해당되는 것으로 보입니다.

따라서, 질의요지와 같은 내용을 충청남도 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다 (각주: 대법원 2013. 4. 11. 선고 2012추22 판결, 법제처 2019. 12. 10. 의견제시 19-0377, 법제처 2013. 5. 24. 의견제시 13-0147 참조).

다만, 충청남도가 조례를 제정하여 학교 체육시설 이용 활성화를 지원하려는 경우에도, 「충청남도교육청 학교 체육시설 개방 지원 조례」 제5조에서 체육시설을 개방하는 학교의 원활한 시설 운영과 안전한 이용 환경 조성을 위하여 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정하고 있는 점, 「생활체육진흥법」(2025. 7. 22. 법률 제20997호로 일부개정되어 2026. 1. 23. 시행예정인 것을 말한다) 제9조에서 학교시설을 생활체육시설 등으로 이용하도록 개방할 수 있고, 이 경우 지방자치단체는 그 시설의 유지·보수 등에 필요한 인력 및 경비를 지원할 수 있도록 하고 있는 점 등이 함께 고려되어야 할 것으로 보이므로, 충청남도조례안 입안에 참고하시기 바랍니다.

### 【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「초·중등교육법」

제11조(학교시설 등의 이용) 모든 국민은 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위에서 그 학교의 장의 결정에 따라 국립학교의 시설 등을 이용할 수 있고, 공립·사립 학교의 시설 등은 시·도의 교육규칙으로 정하는 바에 따라 이용할 수 있다.

제30조의9(시설·설비·교구의 점검 등) ① 학교의 장은 학교의 시설·설비·교구가 적절하게 관리되고 있는지를 정기적으로 점검하여야 한다.

② 학교의 장은 제1항에 따른 점검 결과 시설·설비·교구가 노후화되거나 훼손되었을 때에는 지체 없이 보수 또는 교체 등 필요한 조치를 하여야 한다.

③ 국가 및 지방자치단체는 제2항에 따른 조치에 필요한 비용을 지원할 수 있다.

④ 제1항에 따른 점검의 대상, 시기 등 필요한 사항은 교육부령으로 정한다.

「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1. (생략)
2. 주민의 복지증진
  - 가. 주민복지에 관한 사업
  - 나. ~ 차. (생략)
3. ~ 7. (생략)

「국민체육진흥법」

제8조(지방 체육의 진흥) ① 지방자치단체는 지역 주민의 건강과 체력 증진을 위하여 건전한 체육 활동을 생활화할 수 있도록 시설 등 여건을 조성하고 지원하여야 한다.

② ~ ③ (생략)

「생활체육진흥법」

제5조(국가 등의 책무) ① 국가 및 지방자치단체는 생활체육의 진흥을 위하여 필요한 시책을 수립·시행하여야 한다.

② 국가 및 지방자치단체는 제1항에 따른 책무를 다하기 위하여 이에 수반되는 예산상의 조치를 취하도록 노력하여야 한다.

## 울산광역시 관할구역 내의 역사문화환경 보존지역 중 병영성 역사문화환경 보존지역만을 대상으로 해당 지역에 거주하는 주민에 대한 지원사업의 시행 등을 내용으로 하는 울산광역시 조례를 제정할 수 있는지 등(「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제13조의2제1항 등 관련)

[안건번호 : 의견25-0412 / 요청기관: 울산광역시 / 회신일자 2025. 12. 3.]

### ◇ 질의요지

- 가. 울산광역시 관할구역 내의 역사문화환경 보존지역(각주: 「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」 제13조제1항에 따른 역사문화환경 보존지역을 말함.) 중 병영성 역사문화환경 보존지역만을 대상으로 병영 외솔한글·역사·문화마을 조성 및 지원과 해당 지역에 거주하는 주민에 대한 지원사업의 시행 등을 내용으로 하는 울산광역시 조례를 제정할 수 있는지?
- 나. 「울산광역시 중구 병영 외솔한글·역사·문화마을 조성 및 지원 조례」가 있는 상황에서, 울산광역시 조례로 병영 외솔한글·역사·문화마을 조성 및 지원과 병영성 역사문화환경 보존지역에 거주하는 주민에 대한 지원사업 시행 등에 관한 사항을 규정할 수 있는지?
- 다. (질의 가 및 질의 나에서 가능하다면) 울산광역시 조례에 병영성 역사문화환경 보존지역에 거주하는 주민에 대한 지원사업 시행 등을 위한 주민추진위원회의 설치, 구성, 사무국의 설치 및 예산 지원 등에 관한 내용을 규정할 수 있는지?

### ◇ 의견

- 가. 질의 가에 대하여  
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 나. 질의 나에 대하여  
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 다. 질의 다에 대하여  
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

### ◇ 이유

- 가. 질의 가부터 질의 다까지의 공통사항

「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」(이하 “문화유산법”이라 한다) 제13조제1항에 따라 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 지정문화유산(동산에 속하는 문화유산인 경우를 제외함)의 역사문화환경 보호를 위하여 국가유산청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하도록 규정하고 있고, 이에

따라 울산광역시(이하 “시장”이라 한다)은 같은 법 제13조제1항에 따른 역사문화환경 보존지역(이하 “역사문화환경 보존지역”이라 한다)으로 ‘병영성 역사문화환경 보존지역’을 정하고 있습니다.

이 사안에서의 「울산광역시 주민과 함께 역사문화도시로서의 병영외솔한글·역사·문화마을 조성 및 주민지원사업 추진에 관한 조례안」(이하 “울산광역시조례안”이라 한다)에서는 ‘병영성 역사문화환경 보존지역’을 대상으로 해당 보존지역에 대한 경관개선(제6조), 해당 보존지역 내 조성된 병영 외솔한글·역사·문화마을(이하 “병영한글마을등”이라 한다)에 대한 시설·환경 개선 사업의 시행(제8조) 및 해당 보존지역에 거주하는 주민에 대한 지원사업(이하 “병영성주민지원사업”이라 한다)의 시행(제15조), 병영한글마을등의 조성 및 병영성주민 지원사업의 시행을 위한 주민추진위원회(이하 “병영성주민추진위원회”라 한다)의 설립(제18조) 등을 규정하고 있습니다.

#### 나. 질의 가에 대하여

국가나 지방자치단체가 국민이나 주민을 수혜 대상으로 하여 재정적 지원 등을 하는 정책을 실행하는 경우 그 정책은 재정 상태 등에 따라 영향을 받을 수밖에 없다고 할 것이어서 제도 목적 달성을 위하여 일부 사람이나 지역에 한정하여 지원 정책을 시행하는 등 정책적 구현방법은 사안별로 선택할 수 있을 것이나, 그 차등 지원은 합리적 기준에 따라야 할 것입니다(각주: 대법원 2009. 10. 15. 선고 2008추32 판결례 취지 및 법제처 2012. 7. 12. 의견제시 12-0189 참조).

따라서, 질의 요지에 대해 울산광역시가 조례 제정의 필요성, 해당 조례 제정과 관련한 주민의 인식이나 지원에 따른 울산광역시 관할구역에 소재하는 다른 역사문화환경 보존지역과의 형평성 등을 판단해야 할 것이고, 그 판단에 따라 조례 제정 여부를 결정해야 할 것으로 보입니다.

참고로, 울산광역시조례안 제15조에서는 시장이 병영성주민지원사업 계획을 수립·시행하도록 하면서(제1항), 해당 사업의 종류로 복리 증진사업(제2항제1호), 주택 수리 등 주거환경 개선사업(제2항제2호) 등을 규정하고 있는데, 이는 문화유산법 제13조의2제1항 및 제2항과 동일하므로, 상위법령에서 규정하고 있는 사항을 조례에 재기재하는 것은 법체계상 바람직하지 않아 보입니다(각주: 법제처 2025. 10. 14. 의견제시 25-0368 참조). 이에 따라, 같은 조례안에 같은 법 제13조의2, 같은 법 시행령 제7조의3 등에서 규정한 사항과 중복

되지 않도록 하여, 병영성주민지원사업의 시행 등에 필요한 사항을 규정할 필요가 있는 점을 자치법규 입안 시 참고하시기 바랍니다.

#### 다. 질의 내에 대하여

울산광역시 중구에서는 「울산광역시 중구 병영 외솔한글·역사·문화마을 조성 및 지원 조례」(이하 “중구조례”라 한다)를 규율하고 있는데, 중구조례가 있는 상황에서 울산광역시조례안으로 병영한글마을등 조성 및 지원과 병영성주민지원사업의 시행 등에 관한 사항을 규정할 수 있는지 살펴보겠습니다.

먼저, 중구조례를 살펴보겠습니다. 같은 조례는 병영지역의 역사성과 문화자원을 계승·활용하여 특성 있는 공간으로 병영한글마을등 조성 등을 목적으로(제1조), 울산광역시 중구청장(이하 “구청장”이라 한다)이 병영한글마을등의 경관을 저해하는 시설·환경 개선 등의 시책을 수립하고(제4조제1항), 병영한글마을등 조성·지원을 위한 기본계획을 수립하며(제5조제1항), 주민들이 병영한글마을등 조성 주민추진위원회 설립 및 구성 등을 하고(제7조 및 제8조), 구청장이 병영한글마을등 조성을 위한 행정적·재정적 지원(제11조)을 할 수 있도록 규정하고 있습니다.

다음으로, 울산광역시조례안을 살펴보겠습니다. 같은 조례안에서는 역사문화도시로서 병영한글마을등의 조성 and 병영성주민지원사업의 추진 등을 목적으로(제1조), 시장이 병영성 역사문화환경 보존지역 등에 대한 실태조사를 실시하고(제3조), 병영한글마을등 조성을 위한 환경 개선 사업 등을 추진하며(제8조 및 제9조), 병영성주민지원사업을 시행할 수 있도록 하고(제15조), 주민들이 병영성주민추진위원회 설립 및 구성(제18조 및 제19조) 등을 할 수 있도록 규정하고 있습니다.

이러한 울산광역시조례안과 중구조례를 비교해 보면, 입법 목적, 병영한글마을등의 환경 개선 등을 위한 기본계획의 수립 및 관련 사업 추진 등에서 울산광역시조례안과 중구조례 간 유사한 규정들이 있고, 병영성 역사문화환경 보존지역 등에 대한 실태조사나 주민추진위원회의 구성 등에서 울산광역시조례안과 중구조례 간에 달리 규정한 사항도 있는 것으로 보입니다.

한편, 「지방자치법」 제2조제1항에 따라 지방자치단체는 그 종류를 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(제1호)와 시, 군, 구(제2호)로 구분하고 있고, 그 종류 중 어느 한

종류만을 규정하거나 한 종류만으로 한정되는 것으로 불만한 특별한 사정이 없는 한 법령에서 “지방자치단체” 용어를 사용하여 규정하고 있는 경우에는 두 종류의 지방자치단체를 모두 의미하는 것으로 볼 수 있는데(각주: 법제처 2011. 12. 8. 회신 11-0581 해석례 참조), 같은 법 제13조제2항제5호라목에서는 그 종류를 구분하지 않고 지방자치단체 사무의 예시로 ‘지방문화·예술의 진흥’을 규정하고 있습니다.

이 사안에서, 문화유산법 제13조의2에서는 시·도지사가 국가유산청장과 협의하여 역사문화환경 보존지역에 거주하는 주민의 생활환경을 개선하고 복리를 증진하기 위한 지원사업(이하 “주민지원사업”이라 한다) 계획을 수립·시행하고(제1항), 시·도지사가 주민지원사업 계획수립 과정에 역사문화환경 보존지역의 주민 의견을 청취하여, 그 의견을 반영하도록 노력할 것을 규정하고 있습니다(제3항). 또한, 같은 법 시행령 제7조의3에서는 시·도지사가 주민지원사업에 관한 계획을 수립·시행하려면 주민지원사업의 목적 등이 포함된 사업계획서를 작성하여 국가유산청장과 협의하고(제1항), 시·도지사가 주민 의견을 청취하려는 경우에는 해당 시·도의 인터넷 홈페이지에 14일 이상 주민지원사업 계획의 주요내용을 공고하여 주민 의견을 청취하도록 규정하고 있습니다(제4항 전단). 이와 같은 문화유산법 등의 규정들을 종합해 보면, 주민지원사업은 시·도지사가 시행하는 사무로 보아야 할 것이고, 질의 가에서 살펴본 바와 같이 같은 법 제13조의2, 같은 법 시행령 제7조의3 등에서 규정한 사항과 중복되지 않도록 하여, 주민지원사업의 시행 등에 필요한 사항을 울산광역시 조례로 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

따라서, 질의 요지에 대해 울산광역시 조례로 규정하는 것은 가능할 것으로 보입니다.

라. 질의 다에 대하여

우선, 울산광역시조례안 제19조에서 병영성주민추진위원회의 구성에 관한 사항은 정관이나 회칙으로 정하도록 규정하면서(각 호 외의 부분), 병영성주민추진위원회는 병영한글마을등 조성을 위한 활동 경력이 있는 사람(제1호), 병영성 복원, 정비운동에 참여한 경험이 있는 사람(제2호) 등으로 구성하도록 규정하고 있고, 같은 조례안 제20조에서 병영성주민추진위원회의 기능(업무)으로 문화유산 관리·보존·해설활동 등(제2호), 축제 등 주민 공동의 행사에 관한 사항(제6호), 시장에게 병영한글마을등 조성과 관련한 정책 제안(제7호) 등을 규정하고 있습니다. 그리고, 같은 조례안 제21조에서 병영성주민추진위원회의 위원장(이하 “위원장”이라 한다)은 필요한 경우 사무국을 설치하여 사무를 보조할 수 있고(제1항), 위원장은 예산의 범위에서 실비를 지급할 수 있으며(제2항), 시장은 병영성주민추진위원회의

운영 등에 대해 지원할 수 있도록 규정하고 있습니다(제22조).

이와 같은 병영성주민추진위원회와 관련된 규정들을 종합해 보면, 병영성주민추진위원회는 그 성격이 정관이나 회칙에 따라 병영한글마을등과 관련한 여러 활동 경험이 있는 사람 등이 자율적으로 참여하여 구성하는 조직으로 보이는데, 그 구성, 기능 및 사무국 설치 등에서 자율적으로 운영되어야 할 병영성주민추진위원회를 조례로 설치·운영하려는 것은 바람직하지 않는 것으로 보입니다(각주: 법제처 2015. 10. 6. 의견제시 15-0262 참조).

그리고, 같은 조례안 제22조 중 ‘운영 등에 대해 지원’의 의미가 시장이 병영성주민추진위원회에 운영비나 기능(사업) 수행에 필요한 사업비를 지원하는 것일 경우 그 지원이 가능한지를 살펴보겠습니다.

먼저, 운영비 지원에 관해 살펴보면, 「지방자치단체 보조금 관리에 관한 법률」(이하 “지방보조금법”이라 한다) 제6조제2항 전단에서 지방자치단체의 장은 법령에 명시적 근거가 있는 경우 외에는 지방보조금을 운영비로 교부할 수 없도록 규정하고 있는데, 같은 항 전단 중 “법령에 명시적 근거가 있는 경우”란 법령에서 지방보조금을 운영비로 교부할 수 있도록 명시하고 있거나 적어도 그에 상응하는 명문의 규정이 있는 경우로 한정하여야 할 것입니다(각주: 법제처 2022. 7. 28. 회신 22-0051 해석례 참조). 이와 관련하여, 문화유산법 등의 법령에서 주민추진위원회에 대한 운영비 지원을 규정하고 있지 않으므로, 울산광역시 조례안에 병영성주민추진위원회에 운영비를 지원하는 규정을 두는 것만으로 지방보조금법 제6조제2항 전단에서의 “법령에 명시적 근거가 있는 경우”의 요건을 충족한다고 보기는 어렵다고 할 것입니다(각주: 법제처 2015. 10. 6. 의견제시 15-0262 참조).

다음으로, 사업비 지원에 관해 살펴보면, 「지방재정법」 제17조제1항에서는 법률에 규정이 있는 경우(제1호) 및 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(제4호) 등 예외적인 경우에 한정하여 지방자치단체가 기부·보조나 그 밖의公款 지출을 할 수 있도록 규정하고 있으므로, 시장이 병영성주민추진위원회에 사업비를 지원하기 위해서는 같은 법 제17조제1항 각 호의 요건에 해당되어야 할 것입니다(각주: 법제처 2024. 11. 28. 의견제시 24-0428 참조).

이와 관련하여, 「지방재정법」 제17조제1항제1호 및 제4호에 해당하는지 살펴보면, 같은 항 제1호에 해당하려면 개별적인 법률의 근거가 필요한데, 이 사안과 관련성이 있는 법률인

문화유산법 등에서 주민추진위원회에 대한 사업비 지원을 할 수 있는 규정을 두고 있지 않고, 그 밖에 해당 내용을 규정하고 있는 다른 개별 법률도 없는 것으로 보입니다.

이어서, 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 해당하는지 살펴보면, 같은 법 시행령 제29조 제3항에서는 법 제17조제1항제4호에서 “지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”라 함은 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업으로서 “보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우”를 말한다고 규정하고 있습니다. 이에 해당하는지는 보조금(사업비 지원) 지출 대상의 성격, 실제 보조금이 지출될 사업의 내용, 해당 사업이 지방 재정에 미치는 영향, 해당 사업에 대해 주민이 갖는 일반적 인식 등 객관적 요소를 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것이므로(각주: 대법원 2013. 5. 23. 선고 2012추176 판결 참조), 울산광역시에서 재정적 상황, 병영성주민추진위원회에 대한 사업비 지원 필요성과 병영성주민추진위원회 등의 특정 조직이나 단체에 대한 사업비 지원에 따른 다른 조직이나 단체와의 형평성 등을 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것입니다.

따라서, 질의 요지에 대해 울산광역시조례안에 병영성주민추진위원회의 구성 등에 관한 사항을 규정하는 것은 바람직하지 않아 보이고, 병영성주민추진위원회에 대한 사업비 지원을 조례에 규정하는 것은 울산광역시가 앞서 언급한 사항들을 종합적으로 고려한 정책적 판단을 하여 그 판단에 따라 조례 규정 여부를 결정해야 할 것으로 보입니다.

### 【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률」

제13조(역사문화환경 보존지역의 보호) ① 시·도지사는 지정문화유산(동산에 속하는 문화유산을 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 역사문화환경 보호를 위하여 국가유산청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하여야 한다.

② ~ ⑧ (생략)

제13조의2(주민지원사업 계획 수립·시행) ① 시·도지사는 국가유산청장과 협의하여 역사문화환경 보존지역에 거주하는 주민의 생활환경을 개선하고 복리를 증진하기 위한 지원사업(이하 “주민지원사업”이라 한다)에 관한 계획을 수립·시행할 수 있다.

② 주민지원사업의 종류는 다음 각 호와 같다.

1. 복리증진사업
2. 주택수리 등 주거환경 개선사업
3. 도로, 주차장, 상하수도 등 기반시설 개선사업

4. 그 밖에 시·도지사가 주민지원사업으로서 필요하다고 인정하는 사업
- ③ 시·도지사는 주민지원사업 계획 수립 과정에 역사문화환경 보존지역의 주민 의견을 청취하고, 그 의견을 반영하도록 노력하여야 한다.
- ④ 제1항부터 제3항까지에 따른 주민지원사업에 관한 계획의 수립·시행 절차, 지원대상·기준, 의견수렴 절차 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

「문화유산의 보존 및 활용에 관한 법률 시행령」

제7조의3(주민지원사업 계획의 수립·시행절차 등) ① 시·도지사는 법 제13조의2제1항에 따른 주민지원사업(이하 “주민지원사업”이라 한다)에 관한 계획을 수립·시행하려면 다음 각 호의 사항을 포함한 사업계획서를 작성하여 국가유산청장에게 협의를 요청해야 한다.

1. 주민지원사업의 목적
  2. 주민지원사업의 필요성 및 개요
  3. 주민지원사업의 대상지역 및 그 주변지역의 현황과 특성
  4. 주민지원사업의 내용 및 추진계획
  5. 법 제13조의2제3항에 따른 주민 의견 청취 결과
  6. 주민지원사업 비용 및 자원 조달 방안
  7. 그 밖에 시·도지사가 주민지원사업 계획의 수립·시행에 필요하다고 인정하는 사항
- ② 주민지원사업의 지원대상은 제4항 전단에 따른 공고 당시 법 제13조제1항에 따른 역사문화환경 보존지역(이하 “역사문화환경 보존지역”이라 한다)에 거주하는 주민으로서 역사문화환경 보존지역을 관할하는 특별자치시·특별자치도·시·군·구(자치구를 말한다)에 주민등록이 되어 있으면서 해당 역사문화환경 보존지역에 토지 또는 건축물을 소유하고 있는 주민으로 한다.
- ③ 시·도지사는 주민지원사업 계획을 수립할 때에는 다음 각 호의 기준을 고려해야 한다.
1. 역사문화환경 보존지역 및 그 주변 경관에 미치는 영향이 적을 것
  2. 주민의 생활환경 개선 및 복리 증진의 실효성이 클 것
- ④ 시·도지사는 법 제13조의2제3항에 따라 주민 의견을 청취하려는 경우에는 해당 시·도의 인터넷 홈페이지에 14일 이상 주민지원사업 계획의 주요내용을 공고하여 주민 의견을 청취해야 한다. 이 경우 시·도지사는 충분한 의견을 수렴하기 위하여 필요한 경우 공청회를 개최할 수 있다.
- ⑤ 국가유산청장은 주민지원사업의 추진상황을 점검할 수 있으며, 시·도지사에게 관련 자료의 제출을 요청할 수 있다.
- ⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 주민지원사업 계획의 수립·시행 절차 등에 필요한 사항은 국가유산청장이 정하여 고시한다.

◇ 질의요지

- 가. 강원특별자치도지사가 국방경제 활성화와 국방경제기업 육성을 위하여 필요한 지원을 할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?
- 나. (질의 가에서 가능하다면) 강원특별자치도지사가 국방경제 활성화에 필요한 사업을 추진할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?
- 다. (질의 나에서 가능하다면) 강원특별자치도지사가 추진하는 국방경제 활성화에 필요한 사업을 강원특별자치도가 출자·출연한 기관 등에 위탁할 수 있는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?
- 라. 강원특별자치도지사가 국방경제와 관련한 기관 등이 추진하는 국방경제 활성화 사업 등에 드는 경비를 보조할 수 있는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

◇ 의견

- 가. 질의 가에 대하여  
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 나. 질의 나에 대하여  
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 다. 질의 다에 대하여  
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.
- 라. 질의 라에 대하여  
아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

◇ 이유

- 가. 질의 가부터 질의 라까지의 공통사항

이 사안에서 「강원특별자치도 방위산업 육성 및 지원에 관한 조례 전부개정조례안」(이하 “강원자치도조례안”이라 한다)에서는 조례의 제명을 “강원특별자치도 국방경제 활성화 및 지원에 관한 조례”로 하면서 강원특별자치도지사(이하 “도지사”라 한다)가 국방경제 활성화에 필요한 시책을 마련하여 적극 추진하도록 규정하고 있고(제3조), 도지사가 추진하는 국방경제 활성화를 위한 사업으로 국방경제기업 육성 사업 등을 규정하고 있으며(제5조 제1항), 도지사가 국방경제 활성화를 위한 사업을 강원특별자치도 등이 출자·출연한 기관

등에 위탁할 수 있도록 규정하고 있고(제5조제2항), 도지사는 국방경제 활성화 및 지원 사업 등을 수행하는 국방경제 관련 기관이나 법인 등(이하 “국방경제관련기관등”이라 한다)에 예산의 범위에서 사업비를 보조할 수 있도록 규정하고 있습니다(제6조). 이와 관련하여 「지방자치법」 제15조제1호에 따라 지방정부는 “국방” 등 국가의 존립에 필요한 사무 등의 국가사무를 처리할 수 없도록 규정하고 있는데, 이 사안에서는 도지사가 수행하려는 국방경제 활성화와 관련된 사무 등이 지방정부의 사무로서 조례로 규정할 수 있는지 판단이 필요해 보입니다.

#### 나. 질의 가에 대하여

먼저, 강원자치도조례안의 규정을 살펴보겠습니다. 같은 조례안은 강원특별자치도의 국방경제 활성화 및 지원에 필요한 사항을 규정함으로써 우수한 기술력을 보유한 도내 기업이 대한민국 국방 산업 발전에 기여할 수 있도록 추진 근거를 마련하여 기업 경쟁력의 강화와 강원특별자치도의 경제 활성화를 목적을 하고 있고(제1조), “국방경제”를 방위산업, 군수품의 조달·납품, 군급식 공급·운영 등을 통해 부가가치를 창출하는 것으로 규정하고 있습니다(제2조). 그리고, 도지사의 국방경제 활성화를 위한 시책 마련(제3조), 도지사의 국방경제 활성화를 위한 산(産)·학(學)·연(研)·군(軍)·관(官) 협력방안 등이 포함된 강원특별자치도 국방경제 활성화 계획의 수립·시행(제4조), 도지사의 국방경제 활성화를 위한 사업의 추진 및 위탁(제5조제1항 및 제2항), 도지사의 국방경제관련기관등에 대한 사업비 보조(제6조), 국방경제 활성화 계획의 수립·시행 등의 사항을 자문하기 위한 강원특별자치도 국방경제 협의회의 설치(제7조) 등을 규정하고 있습니다.

이와 같은 강원자치도조례안의 규정들을 종합해 보면, 같은 조례안의 입법취지는 도지사가 지역의 산업, 지역적 특수성을 고려한 지역특화산업(국방 관련 산업) 및 지역경제의 활성화와 일자리 창출 등을 위하여 국방경제 활성화에 필요한 각종 사업과 국방경제기업에 대한 각종 지원을 추진하려는 것으로 보여지는데, 이는 「지방자치법」 제13조제2항에 따라 지방정부 사무의 예시로 규정하고 있는 ‘지역산업의 육성지원’(제3호차목), ‘지역특화산업의 개발과 육성·지원’(제3호파목), ‘지역경제의 육성 및 지원’(제4호더목)에 해당될 수 있으므로, 조례로 규정하는 것은 가능할 것으로 보입니다.

참고로, 앞서 언급한 바와 같이 같은 법 제15조제1호에 따라 지방정부는 “국방” 등 국가의 존립에 필요한 사무 등을 처리할 수 없도록 규정하고 있어서 같은 법에서의 “국방” 본연의 의미와 같은 조례안에 따른 “국방경제”의 의미가 충돌되지 않도록 해야 할 것인데, 같은

법 제15조제1호 중 “국방”과 같은 조례안의 “국방경제”, “국방경제기업” 간 “국방” 용어의 중복으로 국가사무로 보여질 혼란을 주지 않아야 할 것입니다. 이에 따라 같은 조례안 제2조의 “국방경제”와 “국방경제기업”의 용어를 다시 정의할 필요가 있어 보이는 점을 자치법규 입안 시 참고하시기 바랍니다.

#### 다. 질의 내에 대하여

앞서 질의 가에서 살펴본 바와 같이, 국방경제 활성화에 관한 사무에 대해 조례로 규정이 가능할 경우 도지사가 국방경제 활성화에 필요한 사업을 추진할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 살펴보겠습니다.

「지방자치법」 제28조제1항 본문에 따르면 지방자치단체는 법령의 범위에서 그 사무에 관하여 조례를 제정할 수 있는데, 여기서 “사무”란 지방정부의 고유사무인 자치사무와 개별 법령에 의해 지방정부에 위임된 단체위임사무를 말합니다(각주: 대법원 2025. 5. 15. 선고 2023추5054 판결 참조). 이에 관하여 질의 가에서 살펴본 바와 같이, 이 사안에서의 국방경제 활성화에 관한 사무는 같은 법 제13조제2항에서 지방정부 사무의 예시로 규정하고 있는 ‘지역산업의 육성지원’(제3호차목), ‘지역특화산업의 개발과 육성·지원’(제3호파목), ‘지역경제의 육성 및 지원’(제4호더목)에 해당될 수 있으므로 도지사가 국방경제 활성화에 필요한 사업을 추진할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

참고로, 이 경우에도 질의 가에서 언급한 바와 같이, 같은 법 상의 “국방” 본연의 의미와 충돌될 우려가 없도록 규정해야 할 것입니다. 그리고, 강원자치도조례안 제5조제1항에서는 도지사가 추진하는 국방경제 활성화를 위한 사업으로 ‘국방경제기업 육성 사업’(제1호) 및 ‘방위산업 기술개발 및 사업화 지원 사업’(제2호), ‘군수품 조달·납품 상용화 지원 사업’(제3호) 등을 규정하고 있는데, 같은 조례안의 규정만으로는 도지사가 추진하는 국방경제 활성화를 위한 사업의 내용이 다소 추상적이므로 이를 구체적으로 규정할 필요는 있어 보입니다.

아울러, 같은 조례안 제5조제1항제2호에 따른 ‘방위산업 기술개발 및 사업화 지원 사업’과 관련하여 「방위산업 발전 및 지원에 관한 법률」(이하 “방위산업발전법”이라 한다)에서 국가는 방위산업의 발전을 지원하기 위하여 필요한 종합적인 시책을 수립·시행하도록 규정하고 있고(제3조제1항), 방위사업청장은 방위산업 발전 및 지원을 위하여 5년마다 방위산업 발전 기본계획을 수립하도록 규정하고 있으나(제5조제1항), 같은 법에서 방위산업의 발전 및 지원에 관하여 조례로 위임한 사항은 없는 것으로 보입니다. 또한, 같은 조례안 제5조

제1항제3호에 따른 ‘군수품 조달·납품 상용화 지원 사업’과 관련하여 「방위사업법」 제25조에서 방위사업청장은 국방부장관의 지침에 의하여 군수품의 조달계획을 수립하고 이에 따라 군수품을 조달하도록 규정하고 있고(제1항), 군수품은 국방예산의 효율적 집행을 위하여 방위사업청에서 일괄적으로 조달하도록 규정하고 있으나(제2항), 마찬가지로 같은 법에서 군수품의 조달 등에 관하여 조례로 위임한 사항은 없는 것으로 보입니다.

이러한 점을 고려하면, 도지사가 실시하는 ‘방위산업 기술개발 및 사업화 지원 사업’ 및 ‘군수품 조달·납품 상용화 지원 사업’의 경우 방위산업발전법과 「방위사업법」에 따라 국가(방위사업청장)가 각각 추진하는 방위산업의 발전 및 지원 사무와 군수품의 조달 등에 관한 사무 등 국가사무와 중복되지 않도록 규정할 필요가 있는 점을 자치법규 입안 시 참고하시기 바랍니다.

라. 질의 다에 대하여

앞서 질의 나에서 살펴본 바와 같이, 도지사가 국방경제 활성화에 필요한 사업을 추진할 수 있는 내용을 조례에 규정할 수 있는 경우 그 사업에 대해 강원특별자치도가 출자·출연한 기관 등에 위탁할 수 있는 내용을 조례에 규정할 수 있는지 살펴보겠습니다.

「지방자치법」 제117조제3항에서 지방자치단체의 장은 조례나 규칙으로 정하는 바에 따라 그 권한에 속하는 사무 중 조사·검사·검정·관리업무 등 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무를 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 수 있도록 규정하고 있습니다. 이와 관련하여 강원자치도조례안 제5조제1항에 따라 도지사가 실시하는 국방경제기업 육성 사업(제1호) 등의 국방경제 활성화 사업의 경우 그 취지가 앞서 질의 가에서 언급한 바와 같이, 지역산업(지역특화산업) 및 지역경제의 육성·지원 등을 위한 것으로서, 주민의 권리·의무와 직접 관련되지 아니하는 사무로 보입니다.

따라서, 도지사는 국방경제 활성화에 필요한 사업을 강원특별자치도가 출자·출연한 기관 등에 위탁할 수 있는 내용을 조례에 규정할 수 있을 것으로 보입니다.

참고로, 같은 조례안 제5조제2항제1호에서는 도지사가 국방경제 활성화를 위해 실시하는 사업을 위탁할 수 있는 기관으로 ‘국·공립 연구기관’을 규정하고 있는데, 같은 호의 규정만으로는 국·공립 연구기관의 범위가 광범위하므로 ‘??? 관련 업무를 수행하는 국·공립 연구기관’ 등 그 범위의 대강을 예측할 수 있도록 규정할 필요가 있고, 도지사가 국방경제

활성화를 위한 사업을 위탁하려는 경우 「강원특별자치도 사무의 민간위탁 조례」 제4조의3 제1항에 따라 강원특별자치도의회의 동의를 받아야 하는 점을 자치법규 입안 시 참고하시기 바랍니다.

마. 질의 라에 대하여

강원자치도조례안 제6조와 관련하여 도지사가 국방경제 활성화를 위하여 국방경제 활성화 및 지원 사업(제1호) 등을 수행하는 국방경제관련기관등에 예산의 범위에서 사업비를 보조할 수 있는지 살펴보겠습니다.

이와 관련하여 「지방재정법」 제17조제1항에서는 법률에 규정이 있는 경우(제1호) 및 보조금을 지출하지 아니하면 사업을 수행할 수 없는 경우로서 지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우(제4호) 등 예외적인 경우에 한정하여 지방정부가 기부·보조나 그 밖의 공금 지출을 할 수 있도록 규정하고 있습니다. 이에 따라, 도지사가 국방경제관련기관등이 수행하는 국방경제 활성화 및 지원 사업 등의 사업비를 보조할 수 있도록 하는 내용을 조례에 규정하기 위해서는 같은 법 제17조제1항 각 호의 요건에 해당되어야 할 것입니다(각주: 법제처 2024. 11. 28. 의견제시 24-0428 참조).

먼저, 같은 법 제17조제1항제1호의 “법률의 규정이 있는 경우”에 해당하려면 개별적인 법률상 근거가 필요한데, 이 사안과 관련성이 있는 법령인 방위산업발전법이나 「방위사업법」 등에서는 지방정부가 국방경제관련기관등에 추진하는 사업에 대한 사업비를 보조할 수 있도록 하는 규정을 두고 있지 않고, 그 밖에 해당 내용을 규정하고 있는 다른 개별 법률도 없는 것으로 보입니다.

다음으로, 국방경제관련기관등이 수행하는 국방경제 활성화 및 지원 사업 등의 사업비를 보조할 수 있도록 하는 것이 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 해당하는지 살펴보면, 같은 법 시행령 제29조제3항에서는 법 제17조제1항제4호에서 “지방자치단체가 권장하는 사업을 위하여 필요하다고 인정되는 경우”라 함은 해당 지방자치단체의 소관에 속하는 사무의 수행과 관련하여 그 지방자치단체가 권장하는 사업으로서 “보조금을 지출하지 아니하면 그 사업을 수행할 수 없는 경우”를 말한다고 규정하고 있는데, 이에 해당하는지는 보조금(사업비 보조) 지출 대상의 성격, 실제 보조금이 지출될 사업의 내용, 해당 사업이 지방재정에 미치는 영향, 해당 사업에 대해 주민이 갖는 일반적 인식 등 객관적 요소를 종합적으로 고려하여 판단해야 할 것입니다(각주: 대법원 2013. 5. 23. 선고 2012추176 판결 참조).

따라서, 국방경제관련기관등이 수행하는 국방경제 활성화 및 지원 사업 등의 사업비를 보조하는 것이 「지방재정법」 제17조제1항제4호에 해당하는지는 같은 법의 규정과 강원특별자치도의 재정적 상황, 국방경제관련기관등에 대한 지원 필요성과 그 지원에 따른 다른 지역산업(지역특화산업) 간의 형평성 문제 등을 종합적으로 고려하여 강원특별자치도에서 판단해야 할 것이고, 그 판단에 따라 조례 규정 여부를 결정해야 할 것입니다.

### 【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

「강원특별자치도 방위산업 육성 및 지원에 관한 조례 전부개정조례안」

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “국방경제”란 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 산업 또는 사업을 통해 국방에 필요한 재화나 용역을 생산·분배·소비함으로써 부가가치를 창출하는 것을 말한다.
  - 가. 「방위산업 발전 및 지원에 관한 법률」 제2조제1항제2호에 따른 방위산업
  - 나. 「민·군기술협력사업 촉진법」 제3조제1항에 따른 민·군기술협력사업과 관련된 산업
  - 다. 「군수품관리법」 제2조에 따른 군수품의 조달·납품
  - 라. 「군급식기본법」 제2조제1호에 따른 군급식 공급·운영
  - 마. 지역경제 활성화를 위한 민·관·군 상호협력
2. “국방경제기업”이란 국방경제와 관련된 사업을 영위하는 기업(「상법」에 따른 회사와 그 밖에 영리활동을 하는 자를 말한다. 이하 같다.)을 말한다.

제5조(국방경제 활성화 사업 등) ① 도지사는 국방경제 활성화를 위하여 다음 각 호의 사업을 실시할 수 있다.

1. 국방경제기업 육성 사업
2. 방위산업 기술개발 및 사업화 지원 사업
3. 군수품 조달·납품 상용화 지원 사업
4. 국방경제 관련 국내·외 시장개척 사업
5. 산·학·연·군·관 경제 협력체계 구축 사업
6. 국방경제 혁신 체계화 종합지원 관련 사업

② 도지사는 제1항의 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 기관 또는 단체에 사업을 위탁할 수 있다.

1. 국·공립 연구기관
2. 정부 또는 강원특별자치도(이하 “강원자치도”라 한다.)가 출자·출연한 기관
3. 「고등교육법」에 따라 설립한 대학
4. 「지방공기업법」에 따라 설립한 공기업

5. 「민법」 제32조에 따라 설립한 재단법인

6. 그 밖에 도지사가 국방경제 활성화를 위하여 필요하다고 인정하는 사업자 또는 단체  
제6조(국방경제 활성화 지원) 도지사는 국방경제 활성화를 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하는 국방경제 관련 기관·법인 또는 단체 등에 예산의 범위에서 사업비를 보조할 수 있다.

1. 국방경제 활성화 및 지원 사업
2. 국방경제기업의 신기술·핵심기술·부품개발 등 연구개발 및 지원
3. 국내·외 국방경제 관련 시장진출 지원
4. 산·학·연·군·관 협력 사업 및 지원 사업
5. 국방경제 혁신·체계화 종합 지원

「지방자치법」

제13조(지방자치단체의 사무 범위) ① 지방자치단체는 관할 구역의 자치사무와 법령에 따라 지방자치단체에 속하는 사무를 처리한다.

② 제1항에 따른 지방자치단체의 사무를 예시하면 다음 각 호와 같다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있으면 그러하지 아니하다.

1.2. (생략)

3. 농림·수산·상공업 등 산업 진흥

가. ~ 자. (생략)

차. 지역산업의 육성·지원

카·타. (생략)

파. 지역특화산업의 개발과 육성·지원

하. (생략)

4. 지역개발과 자연환경보전 및 생활환경시설의 설치·관리

가. ~ 너. (생략)

더. 지역경제의 육성 및 지원

5. ~ 7. (생략)

제15조(국가사무의 처리 제한) 지방자치단체는 다음 각 호의 국가사무를 처리할 수 없다. 다만, 법률에 이와 다른 규정이 있는 경우에는 국가사무를 처리할 수 있다.

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무

2. ~ 7. (생략)

## 지방의회의원이 발의하여 교육감으로 하여금 강연 등의 운영 및 관리를 위한 시책을 수립·시행하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원 방안을 마련할 것을 노력하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지(「지방교육자치에 관한 법률」 제2조 등 관련)

[안건번호 : 의견25-0395 / 요청기관: 서울특별시교육청 / 회신일자 2025. 11. 19.]

### ◇ 질의요지

- 지방의회의원이 발의하여 교육감으로 하여금 강연 등(서울특별시교육청에서 주최·주관하는 각종 강연, 강의, 행사 등을 말하며, 이하 같음)의 운영 및 관리를 위한 시책을 수립·시행하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원 방안을 마련할 것을 노력하도록 하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

### ◇ 의견

- 아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

### ◇ 이유

「지방자치법」에서는 의결기관으로서 지방의회와 집행기관으로서 지방자치단체의 장에게 독자적 권한을 부여하면서 지방의회는 행정사무감사와 조사권 등을 통해 지방자치단체의 장의 사무집행을 통제할 수 있게 하고, 지방자치단체의 장은 지방의회의 의결에 대한 재의요구 등으로 의회의 의결권 행사에 제동을 가할 수 있게 함으로써 상호 견제와 균형을 유지하도록 하고 있으므로, 지방의회는 자치사무에 관하여 법률에 특별한 규정이 없으면 지방자치단체의 장의 고유권한을 침해하지 않는 범위에서 조례를 제정할 수 있을 것입니다. 이러한 법리는 「지방교육자치에 관한 법률」(이하 “교육자치법”이라 한다)에 따라 교육·학예 사무의 집행기관에 해당하는 교육감과 지방의회의 관계에도 동일하게 적용된다고 할 것입니다(각주: 대법원 2021. 9. 16. 선고 2020추5138 판결 참조).

먼저, 강연 등의 운영 및 관리를 위한 시책을 수립·시행하는 사무가 교육감의 소관 사무에 해당하는지를 살펴보겠습니다. 「교육기본법」 제5조제2항에서는 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다고 규정하고 있고, 교육자치법 제2조에서 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로 한다고 규정하면서, 같은 법 제18조에서는 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다고 규정하고 있고, 같은 법 제20조제8호에서 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항을 교육감의 관장사무의 하나로 규정하고 있습니다. 이러한 점에 비추어보면, 강연 등의 운영 및 관리를 위한 시책을 수립·시행하는 사무는

교육감이 집행권을 가지는 자치사무에 해당하는 것으로 보입니다(각주: 법제처 2025. 5. 8. 의견제시 25-0164, 법제처 2019. 9. 26. 의견제시 19-0278 참조).

다음으로, 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정하는 것이 교육감의 권한을 침해하는지 살펴보겠습니다. ‘서울특별시교육청 강연 등 운영 및 관리 조례안’(이하 “서울시교육청조례안”이라 한다)에서 교육감은 강연 등 운영 및 관리를 위한 시책을 수립하고, 이에 필요한 행정적·재정적 지원 방안을 마련하도록 노력하여야 한다고 규정(제3조)하면서, 교육감은 강연 등의 체계적인 추진을 위하여 서울특별시교육청 강연 등 운영 및 관리 계획(이하 “관리 계획”이라 한다)을 수립·시행할 수 있고, 이를 위해 수요조사 실시, 정보 제공 및 홍보, 외부 강사 등을 섭외·초청할 수 있다고 규정(제4조부터 제7조까지)하고 있습니다.

이처럼, 서울시교육청조례안은 교육감에게 강연 등 운영 및 관리를 위한 시책 수립의 책무를 부여하면서, 관리 계획 수립·시행 등 운영 방안에 대해서는 ‘~할 수 있다’라고 재량의 형식으로 규정하고 있어 교육감으로 하여금 특정 주제에 따른 특정 전문 강사 등을 초청하여 강연 등을 실시할 의무가 발생한다고 보기는 어렵고, 지역의 여건을 고려하여 교육감이 재량에 따라 관리 계획을 수립·시행할 수 있을 것이므로 질의요지와 같은 내용이 교육감의 집행권한을 본질적으로 침해한다고 보기는 곤란해 보입니다(각주: 법제처 2021. 6. 16. 의견제시 21-0413 참조).

다만, 서울시교육청조례안 제7조제2항에서 교육감이 외부 강사 등을 섭외·초청하는 경우 전문자격, 학력, 경력, 실적 등을 체계적으로 검증하여야 하고, 이 경우 해당 대상자는 검증에 필요한 서류를 제출하여야 한다고 규정하고 있습니다. 이는 검증을 통해 외부 강사 등에 대한 신뢰도를 높이고, 검증된 외부 강사 등을 섭외·초청하여 학생, 교직원, 학부모에게 양질의 교육을 제공하고자 하는 서울시교육청조례안의 제정 목적을 달성하기 위해 필요한 사항으로 보이는 하나, 경력 등 사실관계를 확인하는 차원에서 필요한 경우에만 한하여 관련 서류 제출을 요구할 수 있도록 규정하는 것이 더 바람직해 보입니다.

이러한 점들을 종합해서 살펴보면, 질의요지와 같은 내용을 조례에 규정하는 것은 가능하다고 할 것이나, 외부 강사 등에게 서류를 제출하도록 할 때는 경력 등의 검증을 위해 필요한 최소한의 범위에서 서류 제출을 요청할 수 있도록 규정하는 것이 바람직할 것으로 보입니다.

## 【의견제시 대상 자치법규 및 관련 법령】

### 「교육기본법」

제5조(교육의 자주성 등) ① 국가와 지방자치단체는 교육의 자주성과 전문성을 보장하여야 하며, 국가는 지방자치단체의 교육에 관한 자율성을 존중하여야 한다.

② 국가와 지방자치단체는 관할하는 학교와 소관 사무에 대하여 지역 실정에 맞는 교육을 실시하기 위한 시책을 수립·실시하여야 한다.

③ 국가와 지방자치단체는 학교운영의 자율성을 존중하여야 하며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등이 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있도록 보장하여야 한다.

### 「지방교육자치에 관한 법률」

제2조(교육·학예사무의 관장) 지방자치단체의 교육·과학·기술·체육 그 밖의 학예(이하 “교육·학예”라 한다)에 관한 사무는 특별시·광역시 및 도(이하 “시·도”라 한다)의 사무로 한다.

제18조(교육감) ① 시·도의 교육·학예에 관한 사무의 집행기관으로 시·도에 교육감을 둔다.

② (생략)

제20조(관장사무) 교육감은 교육·학예에 관한 다음 각 호의 사항에 관한 사무를 관장한다.

1. ~ 7. (생략)

8. 평생교육, 그 밖의 교육·학예진흥에 관한 사항

9. ~ 17. (생략)

## 5 경상남도 생활임금 적용 대상자를 경상남도로부터 사무를 위탁받은 민간위탁 기관의 근로자 중 경상남도의 업무를 직접 수행하는 근로자까지 확대 적용하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지

[안건번호 : 의견25-0389 / 요청기관: 경상남도

/ 회신일자 2025. 11. 19.]

### ◇ 질의요지

- 「경상남도 생활임금 조례」 제3조에 따른 생활임금 적용 대상자를 경상남도로부터 사무를 위탁받은 민간위탁 기관의 근로자 중 경상남도의 업무를 직접 수행하는 근로자까지 확대 적용하는 내용을 조례에 규정할 수 있는지?

### ◇ 의견

- 아래 이유를 참고하시기 바랍니다.

### ◇ 이유

‘민간위탁’이란 법률에 규정된 행정기관의 사무 중 일부를 지방자치단체가 아닌 법인·단체 또는 기관이나 개인에게 맡겨 그의 명의로 그의 책임 아래 행사하도록 하는 것을 말하나, 그렇다고 하여 해당 기관의 성격이 지방자치단체의 기관으로 변경되는 것은 아닙니다. (각주: 법제처 『2024 법령입안 심사기준』 487쪽 ~ 488쪽 참조)

수탁기관의 장은 민간에 해당하므로 이들에게 경상남도 생활임금 조례에 따른 생활임금을 근로자에게 지급하도록 의무를 부과하기 위해서는 「지방자치법」 제28조 단서에 따라 법률에 그 근거나 위임이 있어야 할 것인데, 근로자의 임금과 관련된 「최저임금법」 제6조에서는 사용자는 최저임금의 적용을 받는 근로자에게 최저임금액 이상의 임금을 지급해야 한다고 규정하고 있을 뿐, 「최저임금법」 및 「근로기준법」 어디에서도 사용자에게 임금 지급에 관해 추가적으로 의무를 부과하거나 조례로 위임하고 있지 않습니다.(각주: 법제처 2021. 1. 27. 의견제시 21-0027 참조)

따라서, 경상남도 생활임금 적용 대상자를 경상남도로부터 사무를 위탁받은 민간위탁 기관의 근로자까지 확대 적용하는 내용을 조례로 규정하는 것은 바람직하지 않아 보입니다.

# 경기도의회 주요 입법예고

- 의원발의안 15건 (제정조례안 11건, 개정조례안 4건)-

## ■ 제정조례안

### 1 경기도교육청 영재교육 진흥 조례안

[입법예고 : 2025. 12. 31. / 발의자 : 김성수 의원 (교육기획위원회)]

#### ◇ 제정이유

- 가. 영재교육은 특정 학교 진학을 위한 선발 중심 교육이 아니라, 학생 개개인의 다양한 재능과 잠재력을 조기에 발굴하여 성장 기회를 제공하는 “선 교육 후 선발”의 공교육 기초를 실천하는 핵심 정책임.
- 나. 하지만 미래사회가 요구하는 창의성·탐구 역량·융합적 사고 등을 고르게 계발할 수 있는 기반을 마련하지 못할 경우, 경기도교육청의 창의·미래인재 육성 시책에 한계가 발생할 수 있음.
- 다. 도교육청은 교육지원청별로 영재교육원과 일부 학교의 영재학급을 운영하고 있지만, 동일한 교육과정 편성 및 운영 기준 적용에도 불구하고, 지역별 학생 수, 교통·생활권과 접근 편의성 등 교육여건 차이로 인해 영재교육 참여 기회에서의 격차가 발생하고 있음.
- 라. 이에 경기도 학생을 대상으로 한 영재교육의 고른 기회 제공과 경기도 영재교육 진흥을 위해 조례를 제정하고자 함.

#### ◇ 주요내용

- 가. 교육감의 책무를 규정함(안 제3조).
- 나. 영재교육추진계획의 매년 수립·시행을 규정함(안 제4조).
- 다. 영재교육 진흥을 위한 사업에 관한 사항을 규정함(안 제5조).
- 라. 영재교육 추진성과의 평가·환류에 관한 사항을 규정함(안 제7조).
- 마. 대학·연구기관·관련 단체 등과의 협력체계 구축에 관한 사항을 규정함(안 제8조).

## 2 경기도교육청 학생의 휴대전화 사용에 관한 조례안

[입법예고 : 2025. 12. 31. / 발의자 : 안광률 의원 (교육기획위원회)]

### ◇ 제정이유

- 가. 스마트기기 형태의 휴대전화 사용 확산으로 인해 학교 현장에서의 수업 방해, 학습 집중도 저하, 불법 촬영, 디지털 중독 등 다양한 문제점이 나타나고 있어, 학생의 학습권을 보호하고 교원의 교육활동을 보장하며 올바른 학교 내 휴대전화 사용 문화를 정착시키기 위한 제도적 장치 마련이 필요함.
- 나. 또한, 최근 「초·중등교육법」 개정에 따라 수업 중 휴대전화 등 스마트 기기 사용 제한에 관한 내용이 신설되었으므로, 이를 경기도 내 학교 실정에 맞게 구체화하고 학교별 생활교육에 일관된 기준을 제시하기 위하여 조례 제정이 요구됨.
- 다. 이에 학생의 학교 내 휴대전화 사용에 관해 학교 자율성을 보장하면서도, 기본계획 수립, 교육 및 홍보, 협력체계 구축 등을 제도화함으로써 생활지도의 실효성을 높이고, 민원·갈등을 예방하여 지속 가능한 학교 교육환경 조성을 위해 조례를 제정하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 조례의 목적을 규정함(안 제1조).
- 나. 학교 내 휴대전화 사용에 관한 기본원칙을 규정함(안 제2조).
- 다. 조례의 적용범위를 규정함(안 제4조).
- 라. 교육감의 책무를 규정함(안 제6조).
- 마. 학교 내 휴대전화 사용에 관한 계획수립을 규정함(안 제7조).
- 바. 교육 프로그램의 운영과 홍보에 관한 사항을 규정함(안 제8조).
- 사. 관계 기관·단체와의 협력체계 구축을 규정함(안 제9조).

### 3 경기도 첨단산업 인재혁신 지원 조례안

[입법예고 : 2025. 12. 26. / 발의자 : 김철현 의원 (미래과학협력위원회)]

#### ◇ 제정이유

- 가. 경기도는 반도체·디스플레이 등 국가 핵심 첨단산업의 중심지로, 산업 경쟁력 유지를 위해 지역 차원의 인재양성 기반 강화가 시급함.
- 나. 현행 중앙정부 중심의 단기 지원으로는 산업현장의 기술 변화 속도를 따라가기 어려운 상황에서, 경기도가 주도적으로 기업·대학·연구기관 간 협력체계를 구축하여 실무형 인재를 양성할 필요가 있음.
- 다. 청년·여성·중소기업의 인재 참여 확대를 위한 맞춤형 교육·인턴·경력지원 등 포용적 인재 혁신 생태계를 조성하고, 이를 지속적으로 추진할 수 있는 지원 근거를 마련하고자 함.

#### ◇ 주요내용

- 가. 첨단산업 인재혁신 기본계획 수립에 관한 사항을 규정함(안 제5조)
- 나. 첨단산업 지역인재 확보에 관한 사항을 규정함(안 제6조)
- 다. 첨단산업 청년·여성인재의 양성·활용 관련 사항을 규정함(안 제7조)
- 라. 첨단산업 중소·중견기업 지원 관련 사항을 규정함(안 제8조)
- 마. 첨단산업 인재양성사업 정보 협력 관련 사항을 규정함(안 제9조)
- 바. 첨단산업 인재양성을 위한 협력체계 구축 관련 사항을 규정함(안 제10조)

## 4 경기도 인공지능(AI) 기반 대형차량 우회전 사각지대 해소 및 보행자 안전 지원 조례안

[입법예고 : 2025. 12. 23. / 발의자 : 허원 의원 (건설교통위원회)]

### ◇ 제정이유

- 가. 버스, 화물자동차 등 대형차량이 우회전하는 과정에서 보행자와 충돌하는 사고가 지속적으로 발생하고 있으며, 이러한 사고는 승용차 사고의 치사율(사고 100건당 2.5명)보다 27배[대형차량 사고의 치사율(사고 100건당 15.6명)] 높고, 특히 키가 작은 어린이 등의 경우 사고 위험성이 더 큰 상황임.
- 나. 유럽연합(EU)에서는 이미 대형차량의 우회전 시 보행자와 자전거 등을 감지해 경고하는 장치의 설치를 의무화하는 등 대형차량 우회전 사각지대 해소와 보행자 안전 확보를 위한 정책을 적극 추진하고 있음.
- 다. 이에, 대형차량에 인공지능(AI) 보행자 감지 장치 설치를 권장·지원·확대하기 위한 제도적 근거를 마련하여 대형차량의 우회전 사각지대 해소하고 보행자 안전 확보를 도모하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 대형차량의 우회전 사각지대 사고 예방을 위하여 인공지능(AI) 보행자 감지 장치의 설치 및 지원 정책 및 예산 확보에 관한 도지사의 책무를 규정함(안 제3조).
- 나. 도내 대형차량에 대하여 인공지능(AI) 보행자 감지 장치 설치를 권장하고, 인공지능(AI) 보행자 감지 장치를 설치하는 경우 소요 경비를 지원할 수 있도록 함(안 제4조 및 제5조).
- 다. 인공지능(AI) 보행자 감지 장치의 보급 확대를 위하여 관련 기관 등과 협력하여 시범 사업을 추진하고, 시범사업 추진 결과를 평가해 향후 정책에 반영하도록 함(안 제6조).
- 라. 대형차량 운수업체, 운수종사자, 도민에 대한 안전교육, 캠페인 시행 등에 대하여 규정함(안 제7조).

## 5 경기도 대규모 사업 추진의 투명성 및 책임성 확보에 관한 조례안

[입법예고 : 2025. 12. 10. / 발의자 : 이석균 의원 (기획재정위원회)]

### ◇ 제정이유

- 가. 경기도는 총사업비가 막대하고 사회적 파급력이 큰 대규모 사업을 다수 추진하고 있으나, 일부 사업에서 보고 체계의 불명확성, 법률 검토의 미비, 의사결정 과정의 불투명성 등으로 행정의 신뢰성이 저하되고 예산 낭비나 법적 분쟁이 발생하는 사례가 지적되어 옴.
- 나. 이에 대규모 사업의 계획 단계부터 집행·평가에 이르기까지 전 과정을 체계적으로 관리하기 위하여 보고 체계의 서면화 및 전자기록 의무화, 법률 자문 절차의 제도화, 의사결정 및 자문 결과의 기록·공개, 정책실명제의 적용 등을 명문화함으로써 행정의 투명성과 책임성을 제도적으로 확보할 필요가 있음.
- 다. 이에 따라 본 조례안은 경기도가 추진하는 대규모 사업의 계획·심의·집행 과정에서 투명하고 공정한 절차가 보장되도록 법적 근거를 마련하고, 도민의 알권리를 보장하며, 행정의 신뢰성과 책임성을 강화하려는 것임.

### ◇ 주요내용

- 가. 경기도가 추진하는 대규모 사업의 투명성과 책임성을 확보하기 위한 제도적 기반을 마련함(안 제1조).
- 나. 도지사의 책무를 명시하여 대규모 사업의 공정하고 투명한 추진을 위한 관리·감독과 제도적 지원 의무를 부여함(안 제4조).
- 다. 대규모 사업의 단계별 보고 체계를 서면화하고, 구두 지시는 문서로 전환하여 기록 하도록 함(안 제5조).
- 라. 사업 추진 단계별로 법률 자문을 의무화하고, 자문 결과의 보존·활용 절차를 규정함(안 제6조).
- 마. 사업의 의사결정 과정과 자문 결과를 기록·공개하며, 정책실명제 적용 절차를 통해 행정의 투명성과 책임성을 강화함(안 제7조-제10조).

## 6 경기도 스마트 축산업 육성 및 지원 조례안

[입법예고 : 2025. 12. 5. / 발의자 : 염종현 의원 (농정해양위원회)]

### ◇ 제정이유

- 가. 축산업은 인력 부족, 생산비 상승, 환경 규제 강화, 기후 변화 대응, 질병 위험 증가 등 구조적 문제에 직면해 있으며, 해결 방안으로 정보통신기술, 사물인터넷, 인공지능, 빅데이터, 로봇 기술 등 첨단기술을 활용한 “스마트 축산업”이 주목받고 있음.
- 나. 그러나 경기도는 스마트 축산업에 대한 종합계획, 데이터 기반 행정, 전문인력, 기자재 실증 등이 체계화되어 있지 않아 현장에 스마트 기술을 도입하더라도 시군별 지원 편차, 사후관리 미흡, 인력·기술 부족 등의 문제가 우려되고 있음.
- 다. 이에 본 조례는 경기도 차원의 스마트 축산업 종합 육성체계를 구축하고, 축산 데이터 기반의 행정 혁신과 기술 실증·기자재 보급, 전문인력 양성, 축산플랫폼 및 협력체계 마련 등을 제도적으로 뒷받침함으로써 스마트 축산업의 지속가능성과 생산성 향상, 축산환경 개선, 농가 경영 안정을 도모하기 위한 정책적 근거를 마련하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 스마트 축산업, 인공지능 축산 행정, 축산 데이터, 축산플랫폼 등 경기도 스마트 축산과 관련한 주요 개념을 정의함(안 제2조)
- 나. 스마트 축산업 육성 정책 수립·시행, 인공지능 축산 행정 기반 마련, 시군 지원 등 도지사의 책무를 규정함(안 제4조)
- 다. 5년마다 경기도 스마트 축산업 육성계획 수립, 연도별 시행계획 및 평가를 의무화하고, 매년 실태조사를 실시하여 계획 수립에 반영함(안 제5조 및 제6조)
- 라. 기술개발, 기자재 보급, 실증·검정, 전문인력 교육, 시범사업 등 지원 근거를 마련함(안 제7조)
- 마. 데이터 수집·표준화·분석·활용을 위한 축산플랫폼 구축 근거 및 개인정보 보호를 규정함(안 제8조)
- 바. 스마트 축산업의 효율적인 추진을 위해 전담부서 설치 및 전문인력 배치를 규정하고 일부 사무의 공공·민간 위탁 근거를 마련함(안 제9조 및 제10조)

## 7 경기도 동학농민혁명 기념사업 지원에 관한 조례안

[입법예고 : 2025. 12. 5. / 발의자 : 김동규 의원 (보건복지위원회)]

### ◇ 제정이유

- 가. 동학농민혁명은 민중이 주체가 되어 부패한 권력과 외세의 침략에 맞서 자유·평등·민족자주를 실현한 근대사의 대표적 민중운동으로, 이후 갑오개혁과 3·1운동으로 이어지는 자주·민주 정신의 기틀을 세움.
- 나. 동학농민혁명이 지닌 자유·평등·인권의 가치와 인간 존엄의 정신을 계승하고, 그 역사적 의미를 도민과 함께 공유하며 지속적으로 발전시킬 수 있도록 관련 기념사업을 체계적으로 추진하기 위한 제도적 근거를 마련하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 동학농민운동의 애국애족정신을 기리고 계승·발전시키기 위하여 도지사는 시책을 적극 추진하여야 함(안 제3조).
- 나. 유적지 발굴·보존 및 정비, 자료 수집·관리, 조사·연구·교육, 문화예술 행사 등 지원사업에 관한 사항을 규정함(안 제4조).
- 다. 동학농민혁명 기념일에 기념행사를 개최할 수 있도록 함(안 제5조).
- 라. 동학농민혁명 관련 비영리 법인 및 단체 등이 지원사업을 수행할 경우 재정적 지원을 할 수 있도록 함(안 제6조).

## 8 경기도 중도장애인 전환재활 지원 조례안

[입법예고 : 2025. 12. 5. / 발의자 : 김용성 의원 (보건복지위원회)]

### ◇ 제정이유

- 불의의 사고나 질환 등으로 인하여 후천적 장애가 발생한 중도장애인의 전환재활에 관한 법적 기반을 마련하여 인간다운 삶을 영위하는데 이바지하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 중도장애인의 전환재활에 필요한 행정적·재정적 기반을 조성하도록 도지사의 책무를 규정함(안 제3조).
- 나. 중도장애인 전환재활 지원의 원활한 추진을 위하여 매년 시행계획을 수립·시행하도록 함(안 제5조).
- 다. 맞춤형 재활 상담 및 정보제공, 학업·직장 복귀 훈련 및 교육, 전문인력 양성을 위한 교육, 중도장애인 보호자를 위한 상담·교육, 주거환경개선 등의 지원사업을 추진할 수 있도록 함(안 제6조).
- 라. 도내 의료기관, 재활시설, 교육기관, 사회복지시설 등 관련 기관 및 단체와의 협력체계를 구축하도록 함(안 제7조).

## 9 경기도 관계성 범죄등의 예방 및 피해자 보호·지원 조례안

[입법예고 : 2025. 12. 5. / 발의자 : 유효준 의원 (여성가족평생교육위원회)]

### ◇ 제정이유

- 가. 현행법상 교제폭력 등의 관계성 범죄의 정의가 모호하고 이에 따른 피해자 보호 조치가 미흡해 지속적으로 피해자 보호 강화에 대한 필요성이 대두되고 있음.
- 나. 이에 피해자에게 실질적으로 도움이 될 수 있는 통합 지원 서비스를 제공하여 신속한 일상 회복을 돕고 안전한 지역사회를 조성하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 본 조례안의 목적과 정의를 제시함(안 제1조 및 제2조).
- 나. 도지사의 책무에 관한 사항을 규정함(안 제3조).
- 다. 계획의 수립에 관한 사항을 규정함(안 제4조).
- 라. 피해자의 보호·지원내용에 관한 사항을 규정함(안 제5조).
- 마. 예방 및 인식개선에 관한 사항을 규정함(안 제6조 및 안 제7조).

## 10 경기도 여성과학기술인 육성 및 지원 조례안

[입법예고 : 2025. 12. 5. / 발의자 : 김미숙 의원 (미래과학협력위원회)]

### ◇ 제정이유

- 가. 여성과학기술인은 연구개발과 산업 전반에서 중요한 역할을 수행하고 있으나, 경력단절, 연구환경의 제약, 전문역량 개발 기회 부족 등으로 인해 지속적인 활동을 이어가기 어려운 구조적 문제가 존재함.
- 나. 경기도는 과학기술인력과 연구 인프라가 집중된 지역임에도 여성과학기술인을 체계적으로 육성·지원하기 위한 법적·제도적 기반이 미비하여, 연구역량 강화, 경력 유지, 재진입 지원 등 생애주기별 지원체계 마련이 필요한 상황임.
- 다. 이에 여성과학기술인의 연구활동과 경력 지속을 촉진하고, 과학기술 인력의 양성 평등 기반을 마련하기 위한 종합적·체계적 지원 근거를 마련하고자 본 조례를 제정하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 여성과학기술인의 육성 및 지원에 관한 조례의 목적을 규정함(안 제1조)
- 나. 여성과학기술인 지원을 위한 도지사의 책무를 규정함(안 제3조)
- 다. 여성과학기술인 육성 및 지원 기본계획의 수립·시행에 관한 사항을 규정함(안 제5조)
- 라. 연구역량 강화, 이공계 여학생 지원, 경력단절 예방·복귀 지원 등 여성과학기술인 지원 사업을 규정함(안 제7조)
- 마. 여성과학기술인의 육성 및 지원을 위한 교육·홍보 및 우수사례 발굴·확산에 관한 사항을 규정함(안 제10조)

## 11 경기도 고령이주민 돌봄 지원 조례안

[입법예고 : 2025. 12. 4. / 발의자 : 최민 의원 (경제노동위원회)]

### ◇ 제정이유

- 가. 경기도는 다문화·이민사회로 빠르게 전환되고 있으며, 그중 고령 이주민 인구의 증가가 두드러지는 상황에서 외국인 고령자를 위한 돌봄·복지 지원의 법적 근거가 충분히 마련되어 있지 않아, 장기정주를 위한 노인복지 서비스와 지역사회 통합돌봄 체계가 체계적으로 작동하지 못하는 한계가 있음.
- 나. 특히, 언어적·문화적 장벽, 사회적 고립, 의료·복지 접근성 부족 등으로 인해 고령이주민은 보다 취약한 환경에 놓여 있으며, 이들을 위한 지역 기반 지원체계 구축이 시급함.
- 다. 장기정주 이주민을 지역사회 구성원으로 통합하기 위한 정책 기반이 부족해 외국인 고령자의 안정적 노후와 사회적 관계망 유지에 어려움이 지속되고 있어 경기도 이민 사회에 필요한 외국인 고령자 돌봄·복지 지원의 법적 근거를 마련하고, 노인복지와 지역사회 통합돌봄 사업을 체계적으로 추진할 수 있는 제도적 기반을 구축하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 고령이주민의 생활안정·건강유지를 위한 사업추진 및 계획을 규정함(안 제4조 및 안 제5조).
- 나. 고령이주민의 상황을 파악하기 위하여 실태조사를 실시할 수 있도록 규정함(안 제6조).
- 다. 운영위원회 구성을 위한 내용을 규정함 (안 제7조).
- 라. 고령이주민의 돌봄서비스 사업의 위탁 사항을 규정함(안 제8조).
- 마. 고령이주민의 권익보호를 위한 지원사업 사항을 규정함(안 제10조).

## ■ 개정조례안

### 1 경기도 가정 밖 청소년 보호 및 지원에 관한 조례 전부개정조례안

[입법예고 : 2025. 12. 12. / 발의자 : 김진명 의원 (여성가족평생교육위원회)]

#### ◇ 개정이유

- 가. 가정 내 갈등, 방임, 학대 등으로 인해 보호자로부터 이탈하는 가정 밖 청소년이 증가하고 있으나, 기존 조례는 변화하는 청소년 환경과 지원 수요를 충분히 반영하지 못해 가정 밖 청소년 보호 및 지원 체계의 강화가 필요한 상황임.
- 나. 특히, 가정 밖 청소년의 조기발견, 가족기능 회복, 심리·주거·진로 지원, 자립지원 등 복합적인 서비스가 요구되고 있으며, 청소년복지시설 퇴소 청소년에 대한 사후관리 및 자립지원 체계도 보다 강화할 필요가 있음.
- 다. 또한 당사자 의견 반영, 청소년복지시설 간 협력, 종사자 처우개선 등 현장 요구가 높아 제도적 보완이 시급함.
- 라. 이에 현행 조례를 전부 개정하여 가정 밖 청소년 보호 및 지원을 위한 도지사의 책무를 강화하고, 종합적인 지원체계를 마련함으로써 가정 밖 청소년의 안정적인 성장과 자립에 이바지 하고자 함.

#### ◇ 주요내용

- 가. 도지사 및 보호자의 책무를 규정함(안 제3조 및 제4조).
- 나. 가정 밖 청소년 지원을 위한 연도별 시행계획 수립에 대해 규정함(안 제6조).외
- 다. 가정 밖 청소년 지원을 위한 사업에 대해 규정함(안 제8조).
- 라. 가정 밖 청소년 사후관리를 하도록 명시함(안 제9조).
- 마. 경기도가정밖청소년지원센터에 대한 설치 및 운영 사항을 규정함(안 제10조).
- 바. 청소년복지시설 설치·운영 및 시군 청소년복지시설의 지원에 대해 규정함(안 제11조 및 제12조).
- 사. 가정 밖 청소년 지원을 위한 협의체 구성 및 운영에 대해 규정함(안 제14조부터 제16조 까지).

## 2 경기도교육청 갑질 및 직장 내 괴롭힘 금지에 관한 조례 일부개정조례안

[입법예고 : 2025. 12. 5. / 발의자 : 장한별 의원 (교육행정위원회)]

### ◇ 개정이유

- 갑질 및 직장 내 괴롭힘에 대한 재조사, 정기적 실태조사 및 개선권고 등의 근거를 마련하여 도내 갑질 및 직장 내 괴롭힘을 사전에 예방하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 갑질 및 직장 내 괴롭힘에 대한 정의를 규정함(안 제2조제1호).
- 나. 갑질 및 직장 내 괴롭힘 신고 및 처리 만족도 평가에 대해 규정함(안 제9조제4항).
- 다. 갑질 및 직장 내 괴롭힘 신고의 재조사에 대한 사항을 규정함(안 제10조제5항 및 제6항).
- 라. 갑질 및 직장 내 괴롭힘에 대한 실태조사를 연 1회 이상 하도록 규정함(안 제13조).
- 마. 실태조사 결과에 따라 적용대상기관의 장에게 괴롭힘 행위의 시정 또는 제도 개선권고에 대한 사항을 규정함(안 제15조).

## 3 경기도 공무원 복무 조례 전부개정조례안

[입법예고 : 2025. 12. 5. / 발의자 : 유경현 의원 (안전행정위원회)]

### ◇ 개정이유

- 가. 악성민원으로 피해를 본 공무원에게 특별휴가를 부여하여 피해공무원의 회복을 지원하고 치유시간을 보장할 수 있는 제도적 기반을 마련하고자 함.
- 나. 상위법령인「지방공무원 복무규정」과 중복된 조항을 삭제·정비하고 필요한 사항만을 규정함으로써, 향후 상위법령 개정에 따른 불필요한 조례 개정을 최소화하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 악성민원으로 피해를 본 공무원의 회복 지원과 치유시간 보장을 위해 특별휴가를 부여할 수 있도록 규정함(안 제14조제15항).
- 나. 상위법령과 중복으로 규정된 조항을 삭제함(현행 제4조, 제4조의2, 제4조의3, 제4조의4, 제7조, 제7조의2, 제12조, 제14조, 제15조, 제18조, 제18조의2, 제18조의3, 제18조의4, 제19조, 제20조제2항, 제5항, 제7~10항, 제12~14항, 제18~19항, 제20조의2, 제21조, 제22조의2).
- 다. 상위법령 개정사항인 배우자 출산과 본인 및 배우자의 형제자매 사망에 따른 경조사 휴가기간 확대를 반영함(안 별표 4).
  - 1) 배우자 출산에 따른 휴가기간 확대(10일 → 20일, 다태아 15일 → 25일)
  - 2) 본인 및 배우자의 형제자매 사망에 따른 휴가기간 확대(1일 → 3일)

## 4 경기도 성년후견제도 이용 지원에 관한 조례 전부개정조례안

[입법예고 : 2025. 12. 5. / 발의자 : 김미숙 의원 (미래과학협력위원회)]

### ◇ 개정이유

- 가. 고령화와 발달장애, 치매, 정신질환 등으로 스스로 사무처리가 어려운 도민이 증가하면서, 후견인의 도움을 필요로 하는 계층이 다양해지고 있음.
- 나. 그러나 현행 「경기도 성년후견제도 이용 지원에 관한 조례」는 성년후견에 한정되어 있어 미성년자, 장애인, 치매환자, 학대피해노인 등 취약계층을 아우르는 공공후견제도를 지원하기 위한 법적 근거가 부족함.
- 다. 공공후견제도는 취약계층이 재산관리와 신상보호 등에서 보호와 조력을 받아 자기결정권과 인간다운 삶을 영위할 수 있도록 하는 제도로서, 사회적 약자 보호 및 지역사회 통합에 중요한 역할을 함.
- 라. 이에 경기도 차원에서 공공후견제도의 이용지원 및 활성화를 위한 종합계획 수립, 후견인 양성 및 활동 지원, 법률상담 및 소송지원, 홍보·연구 등을 체계적으로 추진할 수 있는 법적 기반을 마련하고자 함.

### ◇ 주요내용

- 가. 조례의 목적을 성년후견 중심에서 공공후견 전반으로 확대하여, 미성년자·장애인·치매환자·노인 등 다양한 취약계층의 복리 증진과 자기결정권 보장을 명확히 함(안 제1조).
- 나. 공공후견제도 및 공공후견인의 정의를 새롭게 규정하고, 도지사의 책무·종합계획 수립·실태조사 근거를 마련하여 제도 운영의 기반을 확립함(안 제2조~제5조).
- 다. 발달장애인, 치매환자, 정신질환자, 학대피해노인, 미성년자 등 구체적 지원대상을 명시함으로써 제도의 적용 범위를 분명히 함(안 제6조).
- 라. 공공후견인 양성·보수교육, 후견심판 청구절차 지원, 활동 지원, 법률상담·홍보·연구 등 지원사업을 규정하여 실질적 운영 근거를 마련함(안 제7조).
- 마. 공공후견제도 운영위원회 설치 및 심의사항, 공공후견지원센터 설치·운영과 사무 위탁에 관한 사항을 규정하여 행정적·재정적 지원체계를 제도화함(안 제8조~제12조).

## 월간 입법동향

- 발행월 : 2026년 1월
- 발행처 : 경기도의회사무처 의정국 법제과  
법 제 과 장 박 경 순  
입법운영팀장 김 호 성  
입 법 조 사 관 황 대 석 심 지 연  
김 홍
- 연락처 : 031-8008-7285 (fax. 031-8008-7289)

※ 본 자료는 경기도의회 홈페이지([www.ggc.go.kr](http://www.ggc.go.kr))  
자료실 ▶ 의회간행물 ▶ 월간입법동향 페이지에서  
E-Book으로 보실 수 있습니다.